



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyní Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **M. M.**
sídlem Barthstrasse 16, Mnichov, Spolková republika Německo, jakožto
insolvenční správce dlužníka VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft,
sídlem Germeringer Str. 1, Krailling, Spolková republika Německo

zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Vaníčkem,
sídlem Šaldova 34/466, Praha 8 – Karlín

proti

žalované: **Správa státních hmotných rezerv**
sídlem Šeříková 1/616, 150 85 Praha 5 – Smíchov

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Správy státních hmotných rezerv ze dne 2.6.2015,
č.j. 05071/15-SSHR,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Správy státních hmotných rezerv ze dne 2.6.2015, č.j. 05071/15-SSHR, a rozhodnutí Správy státních hmotných rezerv ze dne 3.4.2015, č.j. 03177/15-SSHR, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Jiřího Vaníčka.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Správy státních hmotných rezerv označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí žalované ze dne 3.4.2015, č.j. 03177/15-SSHR (dále též jen „rozhodnutí SSHR“). Rozhodnutím SSHR byla žalobci (resp. korporaci VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, zastupované žalobcem jako insolvenčním správcem) podle § 7 odst. 1 zákona č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o působnosti Správy“) uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč. Rozhodnutí SSHR bylo vydáno poté, kdy k rozkladu žalobce bylo zrušeno (první) rozhodnutí SSHR ze dne 25.11.2014 ve stejné věci, tj. ve věci správního deliktu za neoprávněné použití státní hmotné rezervy České republiky.

I. Obsah žaloby

2. Žalobce uvedl, že je insolvenčním správcem dlužníka, německé obchodní společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft (dále též jen „zahraniční právnická osoba“), podnikající na území České republiky prostřednictvím VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka (dále jen „organizační složka“). Dne 30.4.2004 organizační složka zahraniční právnické osoby uzavřela s žalovaným smlouvu o ochraňování státních hmotných rezerv č. 2004 0884 (dále jen „smlouva o ochraňování“) ve znění dodatků č. 1 až 15, a v souladu se smlouvou o ochraňování bylo pro žalovaného zabezpečováno ochraňování nouzových zásob nafty motorové.
3. Žalobce nejprve shrnul předcházející průběh řízení před správními orgány a následně uplatnil několik okruhů žalobních bodů, které soud strukturoval dle jejich významu pro účely rozhodnutí ve věci.

I.a) Námitka „neplatnosti“ správního řízení, neexistence veřejnoprávního vztahu mezi zahraniční právnickou osobou a žalovanou

4. Žalobce namítá, že nedošlo k platnému zahájení správního řízení a že správní řízení je vedeno se subjektem, který nemá způsobilost k právům a povinnostem. To samé platí pro napadené rozhodnutí. Ve smlouvě o ochraňování jsou jako smluvní strany označeny „Česká republika - Správa státních hmotných rezerv a VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft - organizační složka“. Jako smluvní strana v těchto smlouvách vystupuje organizační složka zahraniční právnické osoby. To je ovšem nepřipustné a smlouva je v důsledku toho neplatná, což má vliv i na platnost všech dodatků na ní navazujících. Odštěpný závod (dříve organizační složka) nemá právní subjektivitu. To znamená, že nemůže být nositelem práv a povinností, nemůže mu náležet např. vlastnické právo a nemůže být účastníkem řízení (tzn. nedostatek procesní subjektivity). Odštěpný závod zahraniční právnické osoby totiž nemá způsobilost k právním úkonům (k právnímu jednání). To jednoznačně a dlouhodobě vyplývá i z judikatury a odborné literatury (komentářů k obchodnímu zákoníku).
5. Pokud veřejný rejstřík obsahuje údaje o odštěpném závodu (organizační složce), ještě to neznámá, že daný subjekt disponuje způsobilostí v právním slova smyslu. V této souvislosti žalobce odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.7.2003, č.j. 32 Odo 945/2002-82, z něhož jednoznačně vyplývá, že skutečnost, že organizační složka

zahraniční právnické osoby umístěná na území České republiky je zapsána do obchodního rejstříku, neznamená, že tato organizační složka je nositelem právní subjektivity a způsobilým účastníkem řízení (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20.4.2011, sp. zn. 32 Cdo 895/2011). Žalobce dále podrobně argumentuje s odkazy na relevantní judikaturu a odbornou literaturu, že organizační složka podniku (resp. závodu) zahraniční právnické osoby nemá právní subjektivitu, a tudíž nemůže samostatně konat. Například nemůže sama uzavírat smlouvy a nemůže být stranou soudního sporu; stejně tak nemůže být účastníkem správního řízení. Stranou smlouvy, sporu nebo řízení je vždy zahraniční právnická osoba.

6. Žalobce dále upozorňuje, že i judikatura Nejvyššího správního soudu počítá s tím, že je nepřípustné, aby účastníkem správního řízení byl někdo, kdo nemá právní subjektivitu (viz rozsudek ze dne 5.3.2014, č.j. 3 As 25/2013-46). Z uvedeného plyne i to, že jakýkoli správní akt vydaný ve vztahu k odštěpnému závodu (organizační složce) je neexistující, nulitní. K této nulitě (neexistenci) musí správní orgán i soud přihlédnout z úřední povinnosti.
7. V přípisě žalované ze dne 27.10.2014, č.j. 7716/14-SSHR, který není podepsán, a není tak postaveno najisto, zda vyjadřuje vážnou a skutečnou vůli žalovaného, je na str. 1 uvedeno: „*Správa státních hmotných rezerv pouze konstatuje, že smlouvu považuje za platnou a účinnou.*“ Toto tvrzení žalované není podpořeno jediným argumentem a nemůže změnit nic na absolutní neplatnosti písemné smlouvy a navazujících dodatků ex tunc. Na druhou stranu lze konstatovat, že mezi žalovanou a žalobcem smluvní vztah existuje; jedná se o ústní smlouvu. Tato smlouva, resp. minimálně 2 ústní smlouvy (pro skladování v ČR a pro skladování v SRN) byly uzavřeny mezi nepřítomnými. Jelikož z korespondence nepochybně vyplývá, že smluvní návrh vždy zpracovávala žalovaná a zahraniční právnická osoba byla jeho příjemcem, pak podle § 10 odst. 3 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů, se tento smluvní vztah (smluvní vztahy) řídí právním řádem sídla příjemce návrhu. Jelikož odštěpný závod nemá právní subjektivitu, je sídlem žalobce Spolková republika Německo. Proto se smluvní vztah mezi žalovaným a žalobcem řídí právem Spolkové republiky Německo.
8. S ohledem na zásadní rozpor mezi stanoviskem žalované a žalobce k otázce (ne)platnosti písemných smluv o skladování (ochraňování) žalobce namítá, že nejsou řádně vysvětleny podstatné okolnosti pro zahájení a vedení tohoto správního řízení, a to s kým je správní řízení vedeno a zda má být správní řízení vůbec vedeno. Žalobce je přesvědčen, že toto správní řízení je vedeno nesprávně i nezákonně. Na podporu tohoto svého názoru odkazuje i na dosud sepsané protokoly o kontrole, jejichž obsah nasvědčuje právnímu názoru, že žalovaný je v (ústním) smluvním vztahu přímo s německou obchodní společností VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft. V kontrolním záznamu ze dne 16.2.2011 je jako kontrolovaná osoba označena VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft. V kontrolním záznamu ze dne 17.8.2011, č.j. 05619/11-SSHR, je jako ochraňovatel – kontrolovaná osoba – označena VIKTORIAGRUPPE. Naproti tomu u protokolu ze dne 7.6.2012, č.j. 03529/12-SSHR, je jako kontrolovaná osoba označena VIKTORIAGRUPPE AG – organizační složka; což podle žalobce právně není možné, tato osoba nemohla být kontrolována, když nemá právní subjektivitu. Maximálně by bylo možné uvést, že kontrolovanou osobou je VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, přičemž fyzicky se

kontrola provádí u jejího odštěpného závodu. V Kraillingu však žádný odštěpný závod není. Areál daňového skladu je ve vlastnictví německé společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft. Stejně tak statut daňového skladu, resp. povolení k provozování daňového skladu přísluší německé společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft. Stejně chybně je kontrolovaná osoba označena v protokolu č.j. 03792/14SSHR/1 ze dne 20.6.2014, v protokolu č.j. 5056/14-SSHR/1 ze dne 30.7.2014 a v protokolu č.j. 06379/14-SSHR/3 ze dne 25.9.2014.

9. Důkaz o tom, s kým je žalovaná ve smluvním vztahu, je podle žalobce podán předsedou žalované ve výzvě ze dne 31.10.2014, č.j. 07916/14-SSHR. Tato výzva je adresována přímo německé společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft a žalovaná se v něm snaží uplatňovat práva přímo proti německé společnosti. Takové jednání nelze považovat za nic jiného než za uznání učiněné přímo vrcholným představitelem žalované o tom, že žalovaná je v ústním smluvním vztahu přímo s německou společností VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft. To samozřejmě má dopad do práv a povinností účastníků tohoto smluvního vztahu, jakož i do práva, kterým se tento smluvní vztah řídí (viz výše).
10. Navíc, ve správním spise v souvislosti s tímto řízením je založena smlouva o ochraňování včetně dodatků 1 až 15. Tyto dokumenty označují jako smluvního partnera žalované organizační složku VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft a současně nesou podpis vedoucího organizační složky pana L. N. Ten je však oprávněn jako zákonný zástupce vystupovat a jednat jen a pouze za organizační složku (odštěpný závod), a to ve věcech, které se této organizační složky týkají. V jiných věcech není vedoucí odštěpného závodu oprávněn jednat. Na základě těchto skutečností má žalobce za to, že celé dosavadní řízení je zahájeno neplatně. K tomu cituje ze zápisu z jednání rozkladové komise žalované ze dne 13.1.2015: *„Jako klíčový nedostatek celého správního řízení vyhodnotila rozkladová komise zahájení správního řízení proti nesprávně označenému subjektu, tedy proti organizační složce VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft.“*
11. Pokud zahájení řízení nebylo oznámeno žalobci dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu (organizační složka žalobce účastníkem řízení dle správního řádu zcela jistě být nemůže), nedošlo dle § 46 odst. 1 správního řádu ani k řádnému zahájení předmětného řízení o uložení pokuty za správní delikt dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy. Neoznámení účastníku řízení pak zcela nepochybně představuje pochybení na straně žalované. K tomu žalobce cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2011, sp. zn. 5 As 24/2010, a dále z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2013, sp. zn. 4 Ads 96/2013. Pokud tedy rozkladová komise žalované konstatovala, že předmětné správní řízení bylo zahájeno proti nesprávně označenému subjektu, nelze tento nedostatek zhojit v průběhu řízení. S přihlédnutím k výše uvedenému ani nemohlo dojít k náležitému zahájení předmětného správního řízení, a jediný způsob, jakým tento nedostatek odstranit, je předmětné správní řízení zastavit a opětovně zahájit.
12. V napadeném rozhodnutí je dostatečné označení účastníka řízení dovozováno s poukazem na § 7 odst. 1 a 2 ve spojení s § 24 odst. 4 ObchZ. K tomu žalobce uvádí, že § 24 odst. 4 ObchZ neexistuje. Žalobce tak nemá možnost zjistit, na jaké ustanovení se předseda žalované odvolává. Poukaz na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 1428/2006 považuje žalobce za nepřiléhavý, jelikož tento rozsudek se nijak nevyjadřuje k označení

účastníků správního řízení, nýbrž řeší pouze oprávnění vedoucího odštěpného závodu. To je ovšem pouze jednou z námitek žalobce. Na zbylou část argumentace účastníka řízení žalovaná v napadeném rozhodnutí nijak nereaguje, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

13. Ze smlouvy o ochraňování a všech jejích dodatků vyplývá, že za žalobce připojuje svůj podpis vedoucí organizační složky (odštěpného závodu), což je v tomto případě na straně účastníka řízení splněno. Ke svému podpisu vedoucí organizační složky užívá označení, že se jedná o vedoucího organizační složky s uvedením „*VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka*“. Ke svému podpisu tak již vedoucí odštěpného závodu neužil označení zahraniční právnické osoby jakožto zřizovatele odštěpného závodu. K tomuto žalobce odkazuje na § 13 odst. 3 již zrušeného ObchZ, z něhož je zřejmé, že vedoucí organizační složky podniku (odštěpného závodu), který je zapsán do obchodního rejstříku, je zmocněn za podnikatele činit veškeré úkony týkající se této složky. Žalobce má za to, že pokud u všech shora uvedených dokumentů, včetně smlouvy o ochraňování z roku 2004 a jejích dodatků, činil vedoucí odštěpného závodu svůj podpis výhradně jen za odštěpný závod a nikoliv za podnikatele (zahraniční právnickou osobu), jsou tyto dokumenty absolutně neplatné, a to s účinky ex tunc.
14. Žalobce je toho názoru, že zboží, které se nachází v prostorách zahraniční právnické osoby, je sice ve vlastnictví státu, nicméně právní vztah mezi zahraniční právnickou osobou a státem je ryze obchodněprávní (viz § 261 odst. 2 ObchZ). Bez platně sjednané smlouvy o ochraňování státních hmotných rezerv je od počátku založený jen na základě ústně sjednané smlouvy o skladování podle § 257 ObchZ. Základní práva a povinnosti podle ústní smlouvy o skladování jsou jednak povinnost skladovatele (zahraniční právnické osoby) věc (předmětné zboží) převzít, uložit a opatrovat ji, jednak povinnosti ukladatele (státu) zaplatit mu za to úplatu (skladné); výše skladného se řídí ujednáním ve smlouvě, která však nebyla nikdy uzavřena v písemné podobě, čímž je tedy ukladatel (stát) povinen zaplatit skladné obvyklé v době uzavření smlouvy s přihlédnutím k povaze věci, délce a způsobu skladování (viz § 531 odst. 1 ObchZ, ve znění tehdy platném a účinném).
15. Mezi žalovanou a zahraniční právnickou osobou tedy podle žalobce neexistuje veřejnoprávní vztah, ale vztah ryze soukromoprávní – obchodní (žalovaný jako *ukladatel*, zahraniční právnická osoba jako *skladovatel*). V rámci soukromoprávního vztahu mezi žalovanou a zahraniční právnickou osobou ovšem nelze případné nedostatky či pochybení označit za správní delikt a následně někoho postihovat formou správního trestání – pokutou. V rámci tohoto soukromoprávního vztahu žalovaný a zahraniční právnická osoba vystupují jako subjekty rovnocenné (nejedná se o vrchnostenský vztah), a proto nelze vést správní řízení. Pokud mělo dojít k nějakým nedostatkům či pochybením, pak je třeba postupovat v souladu příslušnými ustanoveními soukromoprávních předpisů za použití prostředků soukromého práva. Vzhledem k výše uvedené argumentaci se však tento smluvní vztah mezi žalovanou a zahraniční právnickou osobou řídí právem německým a všechny zde uvedené odkazy na konkrétní ustanovení českých právních předpisů slouží toliko pro ilustraci práv a povinností, pokud by se právní vztah řídil právem českým.

I.b) Návrh na přerušování řízení

16. Žalobce uvedl, že dne 8.12.2014 Okresní soud ve Weilheimu, Svobodný stát Bavorsko, Spolková republika Německo, vydal pod sp. zn. IN 415/14 usnesení, kterým byla nařízena předběžná insolvenční správa dlužníka a ustanoven předběžný insolvenční správce pan Mirko Möllen, advokát, se sídlem v Mnichově. Dne 1.2.2015 stejný soud vydal usnesení, kterým bylo zahájeno hlavní insolvenční řízení s dlužníkem a ustanoven insolvenční správce, opět pan Mirko Möllen. Toto rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu čl. 3 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 ze dne 29. května 2000 o úpadkovém řízení (dále jen „EuInsN“), podle kterého platí, že: *„Soudy členského státu, na jehož území jsou soustředěny hlavní zájmy dlužníka, jsou příslušné k zahájení úpadkového řízení. V případě společnosti nebo právnické osoby se za místo, kde jsou soustředěny hlavní zájmy, považuje sídlo, pokud není prokázán opak.“*
17. V souladu s článkem 4 odst. 1 EuInsN je právem rozhodným pro úpadkové řízení a jeho účinky právo toho členského státu, na jehož území bylo úpadkové řízení zahájeno, tudíž právo německé. Podle ustanovení § 426 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon (dále jen „InsZ“) platí, že: (1) Insolvenční řízení s evropským mezinárodním prvkem a jeho účinky se řídí přímo použitelným předpisem práva Evropských společenství a ustanoveními právního řádu toho členského státu Evropské unie, na něj přímo použitelný předpis práva Evropských společenství odkazuje. (2) Evropským mezinárodním prvkem se rozumí v souladu s přímo použitelným právním předpisem Evropských společenství skutečnost, že hlavní zájmy dlužníka jsou soustředěny v některém z členských států Evropské unie s výjimkou Dánska a současně alespoň jeden z věřitelů nebo část majetkové podstaty se nachází v některém z jiných členských států Evropské unie s výjimkou Dánska. Dle čl. 17 odst. 1 EuInsN *„Rozhodnutí o zahájení úpadkového řízení podle čl. 3 odst. 1 má bez dalších formálních náležitostí v kterémkoli jiném členském státě stejné účinky podle práva státu, který řízení zahájil, pokud toto nařízení nestanoví jinak a dokud ve výše uvedeném členském státě není zahájeno řízení podle čl. 3 odst. 2.“* Insolvenční řízení vedené s žalobcem ve Spolkové republice Německo tak má na základě EuInsN stejné účinky, jako by se jednalo o insolvenční řízení vedené v České republice. O tomto probíhajícím insolvenčním řízení je bezpochyby obeznámena rovněž žalovaná.
18. V souladu s § 426 InsZ spadalo jak předběžné insolvenční řízení, tak nyní zahájené hlavní insolvenční řízení proti dlužníkovi pod režim EuInsN a má účinky i na území České republiky, kde se nachází odštěpný závod dlužníka, a to nezávisle na tom, zda bylo či nebylo insolvenční usnesení zveřejněno v českém insolvenčním rejstříku (čl. 17 a 21 EuInsN). Články 16 a 17 EuInsN pak upravují účinky uznání rozhodnutí o zahájení insolvenčního řízení. To znamená, že účinky insolvenčního řízení s dlužníkem nastávají bez dalšího i na území České republiky.
19. Dle § 140d odst. 2 InsZ se následkem rozhodnutí o úpadku nepřerušují zejména daňová řízení, řízení ve věcech vkladu práva k nemovitostem, řízení o dlužných mzdových nárocích zaměstnanců dlužníka podle zvláštního předpisu a řízení o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Vzhledem k výčtu řízení, která se nepřerušují, má žalobce za to, že předmětné řízení pod § 140d odst. 2 InsZ vztáhnout nelze. Předmětné řízení by tedy s přihlédnutím ke znění § 140d InsZ mělo být přerušeno v důsledku rozhodnutí o úpadku žalobce.

I.c) *Námítka nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy, nedostatečné vymezení skutku*

20. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalované, že se (zahraniční právnická osoba) „dopustila správního deliktu tím, že neoprávněně použila státní hmotné rezervy České republiky, uložené ve skladu v Kraillingu, a to v množství 6 373,289 tis. litrů nafty motorové“. Žalobce upozornil na to, že správní trestání vychází ze stejných zásad, na nichž spočívá trestní právo, a ze strany správních orgánů je tak nutno postupovat v přísných intencích zákona; zejména není správnímu orgánu dovoleno při rozhodování o správním deliktu rozšiřovat skutkovou podstatu správního deliktu. Takový postup by byl hrubým porušením zásady limitace státní moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny, a dále pak zásady právní jistoty a předvídatelnosti. K použitelnosti trestněprávních zásad a záruk na řízení o správních deliktech žalobce citoval z judikatury NSS (rozsudek ze dne 27.10.2004, č.j. 6 A 126/2002-27).
21. Žalobce má za to, že i pokud by byl dle práva zjištěn rozdíl mezi evidenčním a skutečným stavem uložených zásob předmětu skladování, nepředstavuje tato skutečnost naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy. Skutková podstata správního deliktu dle tohoto ustanovení postihuje dle gramatického výkladu toliko neoprávněné použití předmětu skladování. Pokud tedy žalovaná ukládá pokutu za tento správní delikt, je potřeba z její strany náležitě prokázat veškeré znaky skutkové podstaty, tedy neoprávněné užití. V předmětném případě mělo dojít toliko k údajnému prokázání rozdílného stavu mezi stavem evidovaným a skutečným. Skutková podstata neoprávněného nakládání v sobě přitom obsahuje i speciální úmysl pachatele.
22. K naplnění správního deliktu dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy je potřeba prokázat, jakým způsobem žalobce s předmětem skladování nakládal, aby mohlo být následně takové nakládání označeno jako neoprávněné. V předmětné věci nebylo ze strany žalované prokázáno, jak přesně žalobce s předmětem skladování nakládal, přesto žalovaná považuje takové „nakládání“ za neoprávněné. Žalovaná má za to, že k naplnění této skutkové podstaty došlo již tím, že se snad předmět skladování neměl nacházet v určité době v prostorách k tomu určených. Pouze tato skutečnost bez dalšího ovšem k naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu nesměřuje.
23. I v napadeném rozhodnutí je poukazováno na vágnost právní úpravy předmětného správního deliktu, tedy § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy. S ohledem na tuto vágnost považuje rozkladová komise podrobné odůvodnění za důležité. Ohledně odůvodnění subsumpce jednání žalobce pod předmětnou skutkovou podstatu však nedošlo k žádné změně, čímž došlo k porušení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.
24. Žalobce namítá, že skutková podstata správního deliktu dle § 7 zákona o působnosti Správy je objektivně nejednoznačná, a tuto skutečnost nelze klást k tíži žalobce či jakéhokoli recipienta právní normy. K tomu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2006, č.j. 2 Afs 178/2005-64, podle nějž odpovědnost za nejednoznačnost výkladu právní normy nese stát. Adresát právní normy nesmí dle tohoto rozsudku doplácet na neschopnost zákonodárce přijmout jednoznačnou právní úpravu. V případě více možných výkladů se tak vždy musí použít ten, který je pro adresáta právní normy příznivější. Na náležité objasnění předmětné skutkové podstaty nelze rezignovat s

poukazem na to, že „...oprávnění ke kontrolní činnosti Správy je omezené, Správa nemůže objektivně zjistit příčinu a účel neoprávněného použití nouzových zásob.“

25. Pojem „neoprávněného použití“ předmětu skladování je vymezen ve smlouvě o ochraňování ve znění dodatků č. 11 a násl. Dle ust. VI. odst. 1 smlouvy o ochraňování je neoprávněné nakládání s předmětem úschovy použití bez předchozího souhlasu žalovaného (ve znění smlouvy se jedná o ukladatele). Takové smluvní ujednání je rovněž značně neurčité a vágní. K výkladu takových smluvních ujednání žalobce citoval z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2001, sp. zn. IV. ÚS 182/01: *„Jsou-li ve smlouvě použity formulace a pojmy, které lze vykládat rozdílně, jeví se být spravedlivým vykládat je v neprospěch toho, kdo je do smlouvy uložil.“* Žalobce k tomu ovšem dodává, že není přípustné, aby byla skutková podstata správního deliktu interpretována pomocí smluvního, a tedy soukromoprávního ustanovení.
26. V napadeném rozhodnutí je na str. 3 uvedeno, že předmětným jednáním došlo ze strany účastníka řízení k nedodržení povinnosti ochraňovat zásoby nafty motorové ve smyslu čl. III Smlouvy o ochraňování. Podle žalobce není zřejmé, zda žalovaná předmětnou pokutu ukládá za porušení ustanovení veřejnoprávního (zákona o působnosti Správy) či soukromoprávního (smlouvy o ochraňování). Z napadeného rozhodnutí to nevyplývá, a napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Hypotéza předmětného správního deliktu je tvořena pouze a jedině zněním § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy, nikoli jakýmkoli soukromoprávním smluvním ujednáním.
27. K účelu § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy žalobce cituje z důvodové zprávy k tomuto zákonu ze dne 6. 6. 1992 (pramen ASPI): *„Protože dosavadní systém právních předpisů neumožňuje Správě postihovat neoprávněné použití státních hmotných rezerv nebo skladů, určených pro jejich uskladnění, návrh obsahuje možnost uložit pokutu. Její výše byla stanovena tak, aby bylo možno účinně postihnout neoprávněné podnikatelské aktivity na úkor státu.“* Byť tato důvodová zpráva odůvodňuje toliko maximální výši pokuty, dle žalobce osvětluje rovněž účel tohoto ustanovení. Pokud se ovšem má jednat o postihování neoprávněných podnikatelských aktivit na úkor státu, rovněž k těmto závěrům by měl směřovat zjištěný skutkový stav. Ze strany žalované nejen že nic takového prokázáno nebylo, nýbrž žalovaná se o jakékoli dokazování ani nepokusila.
28. Žalobce má za to, že žalovaná nedostála svým povinnostem ohledně samotného vymezení správního deliktu, k čemuž cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2008, jakož i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, sp. zn. 6 A 23/2005. Za nedostatečný považuje popis toho, jakým jednáním měla být naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy. Rovněž uvádí, že pokud žalovaná považuje za neoprávněné nakládání s předmětem skladování pohyb motorové nafty v letech 2011, 2012 a 2013, není jasné časové určení údajného protiprávního jednání.

I.d) Námitka zániku trestní odpovědnosti ve vztahu k rozšíření předmětu řízení

29. Žalobce uvedl, že zákon o působnosti Správy se v § 7 nevyjadřuje ke lhůtám, v nichž je potřeba řízení o správním deliktu zahájit, a do kdy je potřeba toto řízení pravomocně

ukončit. Jedním ze základních projevů principu právního a demokratického státu (č. l. 1 odst. 1 Ústavy) je však princip právní jistoty. K tomu žalobce cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2014, č.j. 9 As 33/2014-53. V žádném případě tak nelze akceptovat stav, kdy by opomenutím zákonodárce měl žalovaný možnost potrestat žalobce po neomezeně dlouhou dobu, zejména pak s přihlédnutím k tomu, že i většina trestných činů podléhá promlčení (§ 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Podobné použití analogie jako v případě řešeném naposledy uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu je na místě i v projednávané věci, jelikož v zákoně o působnosti Správy není ohledně prekluzivních lhůt (ať už ohledně zahájení řízení či ohledně pravomocného rozhodnutí) ničeho, přičemž takový stav je z pohledu právní jistoty nepřijatelný.

30. Žalobce má za to, že nejbližší povaze institutu správního deliktu je institut přestupku. Proto je třeba analogicky užít jeho právní úpravu, když podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Předmětné správní řízení přitom bylo zahájeno dne 25.9.2014. S přihlédnutím k výše uvedenému má žalobce za to, že není možné projednat správní delikt dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy za jednání, kterého se žalobce údajně dopustil dříve než 25.9.2013. Žalovaná přitom vychází hned ve dvou případech ze skutečností (resp. důkazů), které nastaly před tímto datem, pokud v napadeném rozhodnutí uvedla, že neoprávněným bylo vyskladnění motorové nafty zjištěné ve dnech 26.11.2012, 11.12.2012 a 5.1.2013. Dále pak žalovaná odkázala na nesrovnalosti v evidenci ze dne 25.1.2011 a 26.1.2011. Žalobce má tedy za to, že tyto podklady nelze užít jako důkazy, na jejichž základě mu byla uložena pokuta. I kdyby tyto podklady prokazovaly spáchání správního deliktu dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy žalobcem, byla by žalovaná povinna zahájit řízení o správním deliktu do jednoho roku od údajného spáchání tohoto správního deliktu. Pokutu za správní delikt tak nelze uložit na základě důkazů, které prokazují nesoulad evidenčního a skutečného stavu v letech 2011, 2012 a 2013. I pokud by zjištění žalované byla pravdivá, v současné době je toto jednání promlčeno, a tato zjištění tak nemůžou sloužit jako důkazní prostředek o spáchání správního deliktu.

I.e) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v části týkající se výše uložené pokuty

31. V prvním rozhodnutí žalované nebylo uložení pokuty ve výši horní hranice sazby nijak odůvodněno. Ve druhém rozhodnutí žalované již rozhodnutí o výši pokuty bylo odůvodněno, přesto však odůvodnění tohoto postupu vykazuje nedostatky. Žalovaná při rozhodování o výši pokuty přihlédla k tomu, že výše způsobené škody údajně činí nejméně 85 208 324,61 Kč a také k úmyslnému a dlouhodobému porušování zákona účastníkem řízení (str. 3 rozhodnutí SSHR). Proti tomuto tvrzení se žalobce důrazně ohrazuje. Žalovaná v první řadě nikde neuvádí, jakým postupem dospěla k částce 85 208 324,61 Kč. Žalobce neví, zda tato částka představuje výstup nějakého konkrétního zkoumání ze strany žalované, nebo zda jej žalovaná vytvořila pro účely napadeného rozhodnutí. Jakkoli je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že vyčíslená částka způsobené škody odpovídá chybějícímu množství 6 373,289 tis. litrů nafty motorové, neuvádí se zde, jakým způsobem byl proveden přepočít tohoto údajného chybějícího množství na litry a čemu hodnota litru nafty motorové odpovídá.

32. Dále považuje žalobce za poškozující, pokud je jeho chování označeno za úmyslné a dlouhodobé porušování zákona. Žalovaná k dnešnímu dni pravomocně neprokázala žalobci jediné porušení zákona, a toto tvrzení je tak neobjektivní a zavádějící, ne-li účelové. Správní orgány rozhodující o správním deliktu měly zohlednit při správním uvážení o výši pokuty okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení (§ 50 odst. 3 správního řádu), přičemž mělo být přihlíženo rovněž k majetkovým poměrům účastníka řízení. Těmito okolnostmi se žalovaná nezabývala.
33. K přiměřenosti výše pokuty dále žalobce dodal, že množství předmětu skladování, které má chybět, dle protokolu představuje cca 6,8 % z celkového množství. V této souvislosti žalobce navrhl, aby soud eventuálně přikročil k moderaci výše uložené pokuty dle § 78 odst. 2 s.ř.s., jelikož předmětná pokuta byla uložena v nepřiměřené výši, případně aby soud od uložení pokuty upustil.

I.f) Námitka nezákonného výkonu kontrolní činnosti

34. Žalobce uvedl, že pracovníci žalované během kontroly ve dnech 23. až 25. 9. 2014 vykonávali úřední činnost, tzn. uplatňovali kontrolní pravomoci. Vystupovali tedy jako orgány veřejné moci na cizím státním území, na tomto cizím státním území vykonávali veřejnou moc a ukládali práva a povinnosti cizímu státnímu příslušníku (zahraniční právnické osobě), byť na místě byli přítomni jako zaměstnanci i čeští státní občané. Dohoda mezi vládami ČR a SRN č. 37/2004 Sb. m. s. sice umožňuje, aby žalovaná (resp. Česká republika) měla na území Spolkové republiky Německo uložené vlastní nouzové zásoby nebo je měla zajištěné pro případ potřeby u podniku, ovšem v žádném případě neřeší otázky smluvního vztahu mezi žalovanou a žalobcem, ani do nich nijak nezasahuje, a už vůbec neupravuje činnost (např. kontrolní činnost) orgánů veřejné moci České republiky na území Spolkové republiky Německo.
35. Žalovaná neprokázala, že by byla oprávněna k výkonu veřejné moci na území Spolkové republiky Německo. To nevyplývá z dosud žádného protokolu o kontrole ani z prověření ke kontrole. V této souvislosti je pravděpodobné, že Česká republika se dopustila deliktního jednání z pohledu mezinárodního práva veřejného, protože její orgány veřejné moci vykonávaly na území Spolkové republiky Německo bez jejího vědomí veřejnou moc. Orgány veřejné moci České republiky tak zasáhly do působnosti orgánů veřejné moci Spolkové republiky Německo na svrchovaném území SRN.
36. Žalobce argumentuje tím, že z pohledu mezinárodního práva veřejného má každý stát nárok na to, aby každý jiný stát respektoval jeho územní výsost jinak nazývanou jako územní suverenita. Předmětná mezivládní dohoda toto respektuje, neboť nepřipouští výkon veřejné moci orgánem cizího státu, v tomto případě České republiky, na výsostném území Spolku. Je nepochybné, že orgány veřejné moci České republiky vykonávaly veřejnou moc na území Spolku, konkrétně v Krailingu, a to opakovaně. Jednalo se o zásah, jemuž se musela podřídit německá obchodní společnost. Tento postup byl z hlediska mezinárodního práva veřejného nepřipustný a zakládá mezinárodní odpovědnost České republiky. V daném případě je lhostejné, zda písemná smlouva mezi žalovanou a žalobcem tuto možnost zakládala. Takové ustanovení by totiž bylo z pohledu mezinárodního veřejného práva neplatné.

37. Z výše uvedeného dle žalobce plyne, že Česká republika opakovaně porušila zásady mezinárodního práva veřejného, jednala v rozporu s mezivládní dohodou, a proto výsledky tohoto protiprávního mocenského zásahu jsou, kromě výše i dále popsanych vad, stíženy neplatností. V jakémkoliv řízení nelze přihlížet k důkazům, které byly pořízeny v rozporu s právem, ať již vnitrostátním či mezinárodním. Ostatně kontrolori žalované vykonávající činnost orgánů veřejné moci svým jednáním porušili čl. 1 odst. 2 Ústavy.

I.g) Řádné nevypořádání námitek proti kontrolním zjištěním

38. Žalobce v námitkách ze dne 10. 10. 2014 ke kontrolnímu zjištění zpochybnil řadu skutečností. Tyto jeho námitky byly vypořádány nesprávně nebo zůstaly k dnešnímu dni nevypořádány. Žalobce tyto pochybnosti ke kontrole znovu opakuje.
39. Vedle nejasností ohledně kontrolovaného subjektu žalobce poukázal na formální pochybení kontrolního protokolu. V protokolu č.j. 06379/14-SSHR/3 není uvedeno, jaké právní předpisy měla kontrolovaná osoba porušit, ani kdo je vedoucí kontrolní skupiny, k jehož rukám lze podat námitky. Z kontroly samotné nebylo vůbec zřejmé, že tuto kontrolu provedly osoby pověřené ke kontrole. Dne 22. 9. 2014 bylo do datové schránky odštěpného závodu zahraniční právnické osoby (dále též „kontrolovaná osoba“) doručeno oznámení o kontrole ze dne 22.9.2014, č.j. 06379/14-SSHR/1. Toto oznámení neobsahuje zákonné náležitosti pověření ke kontrole. Pověření ke kontrole totiž vydává vedoucí kontrolního orgánu (v tomto případě předseda žalované) nebo osoba k tomu předsedou pověřená. Nikde z protokolu ani z tohoto oznámení nevyplývá, že by takové pověření bylo vydáno nebo dokonce kontrolované osobě předloženo. Ze zákona jednoznačně plyne, že pověření ke kontrole musí mít písemnou formu nebo formu průkazu. Žádné takové pověření ovšem nebylo kontrolované osobě doručeno ani při kontrole předloženo, což jednoznačně vyplývá z protokolu.
40. Aniž by v protokole č.j. 06379/14-SSHR/3 bylo obsaženo nějaké vysvětlení, bez dalšího se v něm uvádí, že z důvodu odlišných hodnot byly dne 24.9.2014 přeměřeny nádrže A1–A3. Žalovaný dosud nevysvětlil, o jaké odlišné hodnoty se mělo jednat. V protokole č.j. 06379/14-SSHR/3 absentují jakékoli skutečnosti, které měly být důvodem pro zjištění odlišných hodnot. V tomto ohledu protokol č.j. 06379/14-SSHR/3 neobsahuje jediné zdůvodnění. Pokud výsledky přeměření ze dne 23.9.2014 měly vykazovat odlišnosti, měly být hned v protokolu č.j. 06379/14-SSHR/3 zaznamenány, neboť protokol musí vystihovat hodnověrný průběh kontroly. Pochybnosti (odlišné hodnoty) v nádržích A1 – A3 najednou mají vyvstat až po přeměření zcela jiných nádrží dne 24.9.2014.
41. Žalobce poukázal též na další pochybnosti o průběhu a způsobu měření. V kontrolním protokole je uvedeno, že dne 24.9.2014 bylo přeměřeno dvanáct nádrží pod označením 11, 12, 17 a 24 – 32 v čase 10:10 až 14:40. Dne 23.9.2014 bylo přeměřeno deset nádrží pod označením A1 – A3, 13 – 16 a 19 – 21 v čase 13:20 až 16:35. Přeměření deseti (10) nádrží dne 23.9.2014 trvalo 3 hodiny a 15 minut. Přeměření dvanácti (12) nádrží dne 24.9.2014 trvalo 4 hodiny a 30 minut. Přeměření 10 nádrží dne 23.9.2014 znamená, že toto muselo u každé nádrže trvat 19,5 minut. Přeměření 12 nádrží dne 24.9.2014 znamená, že toto muselo u každé nádrže trvat 22,5 minut. To logicky není možné, protože je do toho nutné započítat také čas na přesun od jedné nádrže k druhé. Z protokolu tedy není vůbec jasné, jak skutečně dlouho trvalo přeměření každé nádrže. S tím koresponduje nevěrohodnost časových údajů o měření nádrží A1 – A3 ve dnech 24.9. a 25.9.2014. Dne 24.9. se totiž u

nádrže A1 uvádí údaj 15:50 a u A2 16:00, ovšem u nádrže A3 už 15:00. Mezi měřením A3 na straně jedné a A1 a A2 je tedy značná disproporce, když dne 25.9.2014 se u A1 uvádí čas 9:54, u A2 10:00 a u A3 10:07. V tomto ohledu je dle názoru žalobce protokol č.j. 06379/14-SSHR/3 nepřezkoumatelný, neboť neobsahuje výsledky u jednotlivých nádrží z hlediska času měření a výšky hladiny, jakož ani není v kontrolním protokole uvedeno, jaká nafta motorová se v té které nádrži nachází.

42. V souvislosti s průběhem kontrolního měření se za kontrolovanou osobu vždy s kontrolní skupinou žalovaného po areálu daňového skladu v Kraillingu pohybovali 2 pracovníci. Konkrétně se jednalo o Ing. J. S., technického a výrobního ředitele a pana M. H. z oddělení vnitřní kontroly a bezpečnosti. Přitom s jednou skupinou kontrolorů žalovaného jezdil Ing. S. a s druhou skupinou pan H. Ing. S. prováděl měření nádrží umístěných v dolní části areálu (tanky 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20 a 21) a pan H. prováděl měření nádrží umístěných v horní části areálu (tanky A1, A2 a A3 a 23, 24, 25, 26, 27, 28, 28, 30, 31 a 32). Je třeba poznamenat, že první tank A1, u kterého bylo vždy zahájeno měření, je od hlavního vjezdu do areálu daňového skladu Krailling vzdálen 500 m. Tento se nachází v horní části areálu. Poslední tank 17 se nachází ve spodní části areálu a je vzdálen cca 1,5 km od hlavního vjezdu. Samozřejmě cesty k jednotlivým tankům nevedou přímo a tanky nejsou v areálu stavebně umístěny v tzv. matematické řadě.
43. V průběhu kontroly, o níž byl pořízen protokol č.j. 06379/14-SSHR/3, nastala situace, že ze zdravotních důvodů na straně jeho manželky se Ing. S. nemohl dostavit k měření. Na místě jej tedy zastupoval pan H. Jelikož tento nikdy neprováděl měření tanků v dolní části areálu, došlo k následující situaci. Ke kontrolnímu měření si vždy Ing. S. vozil pláněk. Tento pláněk však pan H. neměl k dispozici, protože nebyl informován o tom, že se Ing. S. nedostaví. Proto byl poskytnut německou stranou pláněk v němčině, který byl ovšem zastaralý. Na tomto plánu byl vyznačen i tank 18. Ačkoliv kontrolori žalovaného byli vybaveni rozpisem (přehledem) jednotlivých tanků, v nichž je umístěna nafta motorová pro Správu, došlo k paradoxnímu stavu. Pan H. a kontrolori žalovaného jezdili asi hodinu po areálu daňového skladu a hledali tento tank. Až po cca hodině hledání zjistili, že tento tank neexistuje.
44. Pomine-li žalobce, že též kontrolovaná osoba je povinna poskytnout součinnost kontrolorům žalované, což ostatně vždy činila, podivuje se nad tím, jak je možné, že kontrolori žalované o této skutečnosti nevěděli. Kontrolní skupinu vedl Ing. Z. (viz protokol č.j. 06379/14-SSHR/3), který se zúčastnil např. kontrol v červnu (protokol č.j. 03792/14-SSHR/1) a v červenci (protokol č.j. 5056/14-SSHR/1), a měl by mít proto přehled o všech tancích, v nichž měla být skladována nafta motorová pro žalovanou. Za takové situace nepovažuje žalobce za věrohodné časové údaje, které jsou v protokole obsaženy. Tyto údaje jsou ovšem důležité, protože je třeba započítat čas ztracený pohybem po areálu, vytažení věcí (pomůcek) z vozidla u té které nádrže. V případě tanků A1 až A3 je kromě vytažení pomůcek zapotřebí vyjít po schodech, odemknout pancéřové dveře do strojovny a začít měření. U ostatních tanků, v nichž je skladována nafta motorová pro žalovanou, měření probíhá zvenku, kdy pod přístřeškem je umístěn poklop, který se musí nejprve odemknout, pak otevřít a následně je možné provést měření. Z protokolu tak není vůbec jasné, jak dlouho trvalo měření u té které nádrže a už vůbec nejsou uvedeny

naměřené hodnoty u té které nádrže. Žalobce tak má pochybnosti rovněž o tom, že měření proběhlo správně (při dodržení obvyklých postupů) a že byly přeměřeny všechny nádrže.

45. Dále žalobce osvětluje správný postup při měření. Použijí se vždy ověřené pomůcky, tj. kalibrovaná měřidla, na která vydal zpravidla akreditovaný institut příslušnou certifikaci. Po jisté době je nutné certifikaci zopakovat. Pro žalovanou nemůže být omluvou, pokud neužívá vlastní měřicí přístroje. Naopak, je to její povinností, když jedná s péčí řádného hospodáře a výsledky měření mají být nezpochybnitelné. Aby měření proběhlo správně a výsledek byl skutečně objektivní, za účelem zjištění množství nafty motorové v nádrži se používá: měřicí pásmo kalibrované, teploměr, hustoměr, kalibrační tabulky udávající po mm výšku hladiny v té které nádrži. Měřícím pásmem se změří výška hladiny nafty motorové, a to zpravidla 3x vždy s odstupem minimálně 15 minut z důvodu ustálení hladiny po prvním ponoru měřícího pásma. Takto naměřené hodnoty se posléze zprůměrují. Dále se měří teplota nafty motorové, a to ve třech hloubkových úrovních (na dně, ve středu a pod hladinou). Naměřené teploty se opět zprůměrují. Stejným způsobem se měří a vypočítává hustota nafty motorové v nádrži. Všechny tyto údaje se zapisují do tabulek, které si sebou vozí kontrolní pracovníci žalovaného. Každá tabulka obsahuje kromě sloupku označujícího jednotlivé nádrže vždy po třech sloupcích výšky hladiny, teploty a hustoty. Z takto odečtených a zprůměrovaných údajů se pomocí kalibračních tabulek určí množství hmoty v litrech v příslušné nádrži, přičemž toto se pomocí kalkulačního vzorce přepočítá na množství odpovídající při teplotě 15° C. Uvedená teplota je totiž běžně používanou obchodní veličinou. Jedná se o zcela běžný a obvyklý (tedy i odborný) postup u nádrží, které nejsou vybaveny tzv. měřícím radarem (elektronický měřicí systém). Hustota sice zůstává stejná u příslušného druhu nafty motorové (zimní, letní a přechodová), ovšem mění se teplota v závislosti na výšce hladiny (u hladiny je vyšší - nejteplejší a u dna nejnižší - nejchladnější). Vlivem rozdílu teploty se totiž mění množství nafty motorové, a tudíž i výška hladiny. Nízká teplota vyvolává snižování hladiny (smrštění objemu) a vysoká teplota zvyšování hladiny (roztahení objemu), což ovlivňuje výsledné množství. Proto se provádí měření 3x a v třech různých úrovních. Zjištěný průměr se za pomoci vzorce přepočítá na výše zmiňovanou teplotu 15°C. Protokol však neobsahuje jedinou zmínku o tom, že by takový postup byl dodržen. Pouze odkazuje na kalibrované pásmo, které ale ani neoznačuje. Žalobce rovněž poukázal na to, jak v minulosti probíhaly kontroly žalované v daňovém skladu v Kraillingu (dne 16. 2. 2011, 16. a 17. 8. 2011, 4. 6. až 7. 6. 2012, 18. až 20. 6. 2014, 30.7.2014) a podrobněji poukázal na nedostatky protokolů z těchto kontrol.
46. Protokol z poslední kontroly ve dnech 23.9. – 25.9.2014 (č.j. 06379/14-SSHR/3), který je předmětem sporu mezi žalovanou a žalobcem, dle žalobce vykazuje podobné nedostatky. Časové údaje nejsou hodnověrné (viz výše), způsob měření není doložen, stejně tak způsob výpočtu, přičemž protokol neuvádí jedinou přílohu. Kontrolní orgán se v žádném případě nemůže vymlouvat na přítomnost pracovníka kontrolované osoby u měření. Především kontrolní orgán, resp. jeho odborně k tomu vyškolení pracovníci zodpovídají za průběh kontroly a výsledky měření. Kontrolní orgán je povinen odpovídajícím způsobem své pracovníky vybavit. Ani to protokol nedokládá, jako to nedokládají ostatní protokoly o kontrolách. Kontrolovaná osoba poskytla žalovanému potřebnou součinnost. Za průběh kontroly ovšem zodpovídá žalovaná, která státní kontrolu podle zákona vykonává. Protokol má zaznamenávat hodnověrný průběh kontroly. V kontextu s ostatními

protokoly (provedenými kontrolami) lze shrnout, že průběh kontroly byl neobjektivní a nevěrohodný, a proto žalobce považuje dosavadní zjištění za nevěrohodná a nedostatečná.

47. Nedodržení objektivnosti a věrohodnosti kontroly potvrzuje podle žalobce i přípis předsedy SSHR ze dne 31.10.2014, č.j. 7921/14-SSHR, který je sice založen ve správním spise, avšak nebyl kontrolované osobě doručen. Předseda žalované v tomto přípise výslovně uvádí, že při prováděných kontrolách žalovaná postupuje podle kontrolního řádu. To dokládá i poslední kontrola, která se nakonec neuskutečnila (viz protokol ze dne 9.12.2014, č.j. 09177/14-SSHR/2). V tomto protokole se v úvodu uvádí, že kontrola se řídí kontrolním řádem. Z hlediska objektivity a věrohodnosti zjištěných skutečností přitom nemůže kontrolní postup obstát. Tuto skutečnost potvrzuje sám předseda žalované na str. 26, kdy v rozhovoru, který poskytl časopisu Ekonom, číslo 36 (vyšlo v týdnu 4. až 10.9.2014), konstatuje, že kontrolní oddělení Správy v době rozhovoru nedisponuje patřičným vybavením ani dostatečným množstvím odborníků. Z uvedeného vyplývá, že při všech doposud prováděných kontrolách ze strany žalované (a nejen v tomto sporném případě) nebyly tyto prováděny řádně, jelikož žalovaná nedisponovala k tomu potřebným technickým a personálním vybavením. Tento rozhovor žalobce přiložil jako důkaz.
48. Dále žalobce uvedl, že kontrolovaná osoba podala námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu č.j. 06379/14-SSHR/3, ve kterém byly uvedeny závěry z kontroly žalované provedené ve skladu v Kraillingu ve dnech 23.9.2014 až 25.9.2014. S těmito námitkami se žalovaná k dnešnímu dni nijak nevypořádala. Dle § 14 odst. 1 kontrolního řádu je jasně stanoveno, jak se postupuje při vyřizování námitek. Žalovaná však nedoložila, jak se vedoucí kontrolní skupiny s námitkami vypořádala a zda se tak stalo v zákonem stanovené lhůtě. Teprve pak může k vypořádání námitek přistoupit nadřízená osoba kontrolujícího. V přípise ze dne 29.10.2014, č.j. 7769/14-SSHR předseda žalované námitky zamítl s tím, že kontrolovaná osoba neuplatila věcné námitky vůči kontrolnímu zjištění a ani jiným způsobem nebyly zdůvodněny pochybnosti o zjištění z předmětné kontroly. Takový postup se však dle žalobce přičí právní úpravě vyřizování námitek dle § 14 kontrolního řádu a jedná se o svévoli žalované. Tento postup rovněž představuje závažné porušení práv účastníka řízení jakožto kontrolované osoby.
49. V napadeném rozhodnutí se uvádí, že námitky účastníka řízení byly zamítnuty jako nedůvodné, jelikož v rozporu s § 13 odst. 2 kontrolního řádu nesměřovaly proti kontrolnímu zjištění, ale výhradně proti postupu měření. Toto tvrzení žalovaného je ale nepravdivé. Kontrolovaná osoba na str. 10 svých námitek proti kontrolnímu zjištění uvádí, že v protokole není uvedeno, kolik se v jednotlivých měřených nádržích nachází nafty, ani o jakou naftu se má jednat. Protokol má dále obsahovat průběh kontroly. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že z protokolu nevyplývá, jakým způsobem přesně byly nádrže přeměřeny (str. 11 námitek kontrolované osoby). Žalobce má za to, že tyto námitky naplňují § 13 odst. 2 kontrolního řádu, jelikož zcela nepochybně směřují proti kontrolním zjištěním, které žalobce považuje za nedostatečná, a obsahují odůvodnění nesouhlasu s předmětným kontrolním zjištěním. Kontrolní zjištění proto neposkytují náležitý základ pro uložení pokuty za správní delikt. Žalovaná měla k vypořádání těchto námitek bezpochyby přistoupit. V tomto rozsahu je tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

50. Vzhledem ke skutečnosti, že k ukončení kontroly dochází až skutečnostmi dle § 18 kontrolního řádu, nemělo být podle žalobce řízení o správním deliktu zahájeno až do ukončení kontroly. Správní řízení bylo s účastníkem řízení zahájeno již dne 25.9.2014, ačkoli toho dne byl teprve vydán kontrolní protokol, a žalovaná tak ani nenechala kontrolované osobě možnost bránit se prostřednictvím námitek dle § 13 kontrolního řádu.

I.h) Nedostatečné zjištění skutkového stavu

51. Žalobce namítl, že v rozhodnutí o rozkladu žalobce proti prvnímu rozhodnutí SSHR bylo poukazováno na skutečnost, že původní pokuta byla žalobci uložena pouze na základě jediného důkazu, a to protokolu. K tomuto protokolu podal žalobce námítky, které v době zahájení řízení nebyly žalovanou náležitě vyřízeny. Žalobce má za to, že i druhé rozhodnutí žalované se zakládalo pouze na protokolu, tedy na tom důkazu, který sám předseda žalované označil jako nedostatečný. Ze strany žalované tedy nedošlo ke splnění zákonné povinnosti zjistit úplný skutkový stav věci a provést všechny relevantní důkazy ve smyslu § 50 odst. 3 a 4 správního řádu. Žalobce rovněž uvedl, že všechny nesrovnalosti mezi evidenčním a skutečným stavem, na které se žalovaná v napadeném rozhodnutí odvolává, mohou představovat evidenční chyby a nedostatky.
52. Ve svém vyjádření ke správnímu řízení ze dne 12. 11. 2014 žalobce navrhl provést výslech svědků, a to svých pracovníků. Má za to, že tyto výslechy představují důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Žalovaný však tyto důkazy nejen že neprovedl, nýbrž se k tomuto důkaznímu návrhu ani nevyjádřil. Vyložit, proč dotyčný správní úřad nevyhověl důkaznímu návrhu účastníka řízení, je přitom jeho povinností. I z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jelikož se žalovaný s důkazními návrhy žalobce nijak nevypořádal.
53. Žalobce považuje rovněž za poškozující, že nebylo přistoupeno k ústnímu jednání, přestože se jedná o případ, kdy je to nutné ke splnění účelu řízení a uplatnění jeho práv, jak předpokládá § 49 odst. 1 správního řádu.
54. Ve vztahu ke kontrolám provedeným žalovanou dne 16.2.2011, 17.8.2011 a 7.6.2012 žalobce uvedl, že u všech těchto kontrol nebyly zjištěny jakékoli nedostatky či nesrovnalosti. Jednání žalované považuje žalobce za rozporné s principem právní jistoty, když žalovaná z vlastní kontrolní činnosti nezjistí žádné závady a nedostatky, a nyní, po téměř 4 letech, uloží pokutu za údajné neoprávněné nakládání s předmětem skladování za období, kdy dle výše uvedených kontrolních protokolů nebyly zjištěny ve skladování žádné nedostatky. Pokud se žalovaná dovolává evidenčních rozdílů v letech 2011 a 2012, tedy v letech, kdy proběhly ze strany žalované kontroly, jedná se o popření kontrolních výsledků, a tedy i vlastní správní činnosti žalované jako takové.
55. Poukaz na údajné evidenční rozdíly v letech 2011 a 2012 v rozhodnutí žalované považuje žalobce za irelevantní. Předmětné správní řízení je vedeno pouze ve vztahu ke kontrole, která byla u žalobce provedena zaměstnanci žalované ve dnech 23. až 25. 9. 2014. Pokud tedy žalovaná v napadeném rozhodnutí „trestá“ žalobce za údajné „neoprávněné nakládání“ s předmětem skladování rovněž za období 2011 a 2012, bylo potřeba předmět řízení rozšířit. Žalobce jakožto účastník řízení měl za to, že předmětem řízení jsou údajné nedostatky zjištěné při kontrole ve dnech 23. až 25. 9. 2014. Přesto však žalovaná ve druhém rozhodnutí argumentuje údajnými nedostatky zjištěnými v letech 2011 a 2012.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541, má žalobce za to, že jednání v letech 2011, 2012 a 2013 nemůže být předmětem řízení, jelikož tato jednání nebyla zmíněna v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25.9.2014, ani nedošlo k rozšíření předmětu řízení, kterým by bylo žalobci náležitě sděleno, které jednání je předmětem řízení.

I.i) Nezákonnosti při vedení správního spisu

56. Za další procesní pochybení ze strany žalované považuje žalobce skutečnost, že spis v dané věci je veden v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu. Z obsahu spisu plyne, že založené dokumenty nejsou podrobně popsány, nemají přiřazené č.j., byly zakládány z časového hlediska chaoticky a chybí údaj o tom, kdy byly do spisu založeny; za takové situace nelze vyloučit manipulaci se spisovým materiálem, resp. jeho obsahem. Ve spise nejsou například založeny doklady prokazující doručení přípisů žalované účastníku řízení nebo jeho právnímu zástupci či dalším osobám, kterým jim měly být zaslány (např. odstěpný závod, L. N., P. M.). Přípis předsedy žalované č.j. 7921/14-SSHR ze dne 31. 10. 2014, který je založen ve spise, nebyl navíc vůbec doručen právnímu zástupci účastníka řízení, ač se v něm tvrdí, že byl vypraven datovou schránkou a podepsán elektronicky (viz níže). Na tuto skutečnost právní zástupce upozornil při nahlížení do spisu v sídle žalované dne 12. 11. 2014 (viz protokol č.j. 8000/2014-SSHR, sepsaný Mgr. M.). Ve spise není založena ani plná moc právního zástupce účastníka řízení, ačkoliv představitelé žalované s právním zástupcem osobně jednali, plná moc jim byla předložena a posléze i zaslána na e-mail k rukám Mgr. Ing. V. K. Přitom e-mail byl opatřen zaručeným elektronickým podpisem právního zástupce advokáta JUDr. J. V. a zasláné plné moci byly opatřeny i časovým razítkem.
57. Dále žalobce upozornil na to, že přípisy zasláné žalovanou právnímu zástupci účastníka řízení, konkrétně č.j. 7716/14-SSHR ze dne 27.10.2014 a č.j. 7769/14-SSHR ze dne 29.10.2014 nebyly elektronicky podepsány (opatřeny zaručeným elektronickým podpisem), ač žalovaná tvrdí opak. Na tento přípis žalované reagoval právní zástupce účastníka řízení podáním ze dne 7.11.2014 (na podání je chybně uvedeno datum 27.10.2014, přičemž z obsahu je zřejmé, že se jedná o písarskou chybu). Toto podání, jehož doručení žalovaná potvrdila dne 10.11.2014, není ve spise založeno. Do správního spisu byly založeny stejnopisy přípisů žalované č.j. 7716/14-SSHR ze dne 27.10.2014 a č.j. 7769/14-SSHR ze dne 29.10.2014, které jsou opatřeny vlastnoručním podpisem předsedy žalovaného. Jedná se o přípisy, které byly zaslány právnímu zástupci žalobce elektronicky do datové schránky, ovšem bez zaručeného elektronického podpisu. Jestliže v případě elektronických přípisů, podání, či rozhodnutí správního orgánu jsou do spisu posléze zakládány jejich stejnopisy opatřené vlastnoručním podpisem oprávněné osoby, pak žalobce má právo očekávat, že ve spise bude založena i elektronická verze, včetně dokladů o doručení. Za takového postupu pak lze právem očekávat, že elektronická verze i stejnopis budou mít stejné uspořádání textu atp. V případě přípisu č.j. 7716/14-SSHR ze dne 27.10.2014 tomu tak není (viz poslední strana obou verzí). Žalobce se domnívá, že tyto stejnopisy přípisů č.j. 7716/14-SSHR ze dne 27.10.2014 a č.j. 7769/14-SSHR ze dne 29.10.2014 byly až dodatečně dopodepsány a založeny do správního spisu v souvislosti s přípisy právního zástupce ze dne 27.10. a 30.10.2014, které byly reakcí na tyto přípisy žalovaného.

58. Všechny tyto argumenty již byly účastníkem řízení uplatněny ve vyjádření k správnímu řízení ze dne 12.11.2014. Ze strany žalované na ně ovšem nebylo nijak reagováno. Žalobce podotkl, že při novém nahlížení do spisu dne 16. 4. 2015 již spis obsah měl. Tento ovšem nemůže být věrohodný (viz chybějící č.j. u dokumentů založených ve spise a datum skutečného založení toho kterého dokumentu do správního spisu). Když právní zástupce účastníka řízení dne 12.11.2014 do správního spisu nahlížel (viz protokol č.j. 8000/2014-SSHR), upozornil na absenci obsahu správního spisu a další nedostatky s tím související ve svém vyjádření ze dne 12.11.2014, doručeném žalované téhož dne.

I.) *Další pochybení žalované*

59. Žalobce se ohradil proti oznámení o pokračování správního řízení vydanému žalovanou dne 5.3.2015, č.j. 2213/15-SSHR. Přestože je tento přípis žalované označen jako „*Oznámení o pokračování správního řízení*“, obsahově odpovídá spíše oznámení o zahájení správního řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu, jak ostatně sama žalovaná v tomto přípise uvádí. Aby bylo možno tento přípis chápat jako oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 správního řádu, bylo by potřeba v takovém oznámení o zahájení správního řízení uvést všechny náležitosti dle tohoto ustanovení, tedy mj. i předmět řízení (viz oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25.9.2014, č.j. 06548/14-SSHR). Navíc by z logiky věci bylo zapotřebí, aby předmětné řízení bylo nějakým způsobem ukončeno. K tomu však nedošlo, prvním rozhodnutím předsedy žalované byla předmětná věc pouze vrácena k novému projednání. Předmětné řízení tak nebylo žádným způsobem ukončeno ani zastaveno, a vydat oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední s odkazem na § 46 odst. 1 správního řádu ze strany žalované tak představuje postup naprosto mimo intence správního řádu a tím pádem i porušení zásady zákonnosti. Na tento přípis žalované tak nelze nahlížet jako na oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední. Navíc by v takovém případě byla porušena zásada *litispendence*, jelikož by o totožné věci byla vedena současně dvě správní řízení. K tomu žalobce citoval z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 15 Ca 12/2009.
60. Dle § 65 odst. 2 správního řádu lze pokračovat pouze v tom řízení, které bylo přerušeno. Pokud tedy předmětný přípis žalované byl oznámením o zahájení správního řízení (jak odpovídá obsahu tohoto přípisu), byl porušen správní řád, jelikož bylo zahájeno další řízení ve věci, ve které již je vedeno totožné řízení. Pokud byl předmětný přípis žalované oznámením o pokračování ve správním řízení (jak odpovídá názvu tohoto přípisu), pak došlo k porušení správního řádu, neboť k tomu, aby bylo možno pokračovat ve správním řízení, je potřeba, aby toto správní řízení bylo přerušeno. Navíc v tomto přípise žalovaná nikde neuvádí, k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí ve věci.
61. Za nepřipustné žalobce ve vztahu k této námitce považuje následující odůvodnění obsažené v napadeném rozhodnutí: „...rozkladová komise považuje správní řízení za zahájené nejpozději v březnu 2015, kdy bylo účastníku řízení doručeno „*oznámení o pokračování správního řízení*“. Tento dokument obsahuje klíčová sdělení, jímž bylo zahájeno správní řízení podle § 46 správního řádu s již řádně označeným subjektem.“ Pokud předseda žalované považuje správní řízení za zahájené nejpozději k březnu 2015, znamená to, že sám předseda žalované, příp. rozkladová komise, nemají jasno v tom, kdy bylo předmětné správní řízení zahájeno. Jinak by byl závěr o zahájení předmětného správního řízení v napadeném rozhodnutí vyřčen kategoricky. Formulace závěru ohledně zahájení správního řízení nabízí otázku, jaké

správní řízení tedy probíhalo před oznámením o zahájení správního řízení žalovanou ze dne 5.3.2015. Řízení zahájené dnem 25.9.2014 zcela jistě ukončeno nebylo, což zřejmě znamená, že v současné době jsou vedena dvě řízení s totožným předmětem a totožným subjektem.

62. Žalobce má za to, že žalovaná vydala oznámení o zahájení správního řízení dne 5.3.2015 pouze za tím účelem, aby napravila své předchozí pochybení ohledně označení subjektu jakožto účastníka řízení. Tento postup však žalobce považuje za nepřezkoumatelný. V napadeném rozhodnutí je navíc uvedeno, že správní řízení s účastníkem řízení bylo zahájeno na základě kontrolního zjištění ze dne 23. až 25.9.2014, což napovídá tomu, že správní řízení bylo zahájeno již v září 2014. To ostatně potvrzuje i konstatování v napadeném rozhodnutí, že ve správním řízení vydala žalovaná dne 25.11.2014 rozhodnutí č.j. 08572/14-SSHR. Pokud by předmětné správní řízení bylo zahájeno až v březnu 2015, nemohlo v jeho průběhu dojít k vydání rozhodnutí již dne 25.11.2014. Žalobce má tedy za to, že je potřeba objasnit skutečný význam a dopad oznámení o pokračování správního řízení ze dne 5.3.2015, č.j. 2213/15-SSHR, jelikož toto oznámení může mít pro předmětné správní řízení velmi závažné právní důsledky, nicméně žalovaná je bagatelizuje.
63. Dále žalobce namítl vady podpisu napadeného rozhodnutí příslušnou úřední osobou. Poukázal na § 69 odst. 3 správního řádu, podle něhož pokud má být předmětné rozhodnutí doručeno elektronicky, je příslušná úřední osoba, která za předmětné rozhodnutí odpovídá, povinna vyhotovit tuto elektronickou verzi tak, že na místě otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost slovy „otisk úředního razítka“ a rozhodnutí podepíše svým zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb. Napadené rozhodnutí na str. 5 obsahuje pouze údaj, že toto rozhodnutí vydal předseda žalované. Tato skutečnost je ostatně uvedena již na titulní straně napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí tak neobsahuje povinné náležitosti dle § 69 odst. 3 správního řádu, což způsobuje přinejmenším jeho nezákonnost, jelikož z něj není jasné, kdo jej vydal, resp. či vůle je tímto rozhodnutím projevována. Napadenému rozhodnutí schází z podstatných náležitostí jak slova „otisk úředního razítka“, tak zaručený elektronický podpis předsedy žalované, který je v tomto případě oprávněnou osobou. Žalobce tak neví jistě, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno oprávněnou osobou a zda vyjadřuje vůli příslušného správního orgánu, resp. příslušné osoby.

II. Vyjádření žalované

64. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že námitky obsažené v žalobě již byly zodpovězeny v průběhu správního řízení. Skutková podstata správního deliktu byla jednoznačně prokázána, a to nejen kontrolním měřením provedeným pověřenými zástupci SSHR, ale rovněž následným měřením provedeným pracovníky celní správy SRN dne 9.12.2014, které zjistilo chybějící množství ve výši 6 373,289 tis. l. Všechna uvedená měření vykazala schodek oproti evidenčnímu stavu. Žalobce argumentuje tím, že důvodová zpráva k § 7 odst. 1 zákona o působnosti SSHR uvádí ve skutkové podstatě neoprávněného použití potřebu prokázat, jakým způsobem bylo s předmětem skladování nakládáno, žalovaný však disponuje zjištěními provedenými na základě porovnání skladových evidencí SSHR a VIKTORIAGRUPPE. Na základě těchto zjištění bylo podáno trestní oznámení na neznámého pachatele a vzhledem ke skutečnosti, že odpovědnost VIKTORIAGRUPPE je

ze smlouvy odpovědností objektivní a nouzové zásoby mají zásadní význam pro bezpečnostní politiku státu, nelze v tomto případě ustoupit od udělení sankce.

65. Žalovaná bezpochyby prokázala, že ve skladu v Kraillingu nafta svěřená žalobci do ochraňování chybí a žalobce neposkytl jediný relevantní důkaz k tomu, aby důvod chybějících nouzových zásob nafty motorové v průběhu správního řízení jakkoli vysvětlil nebo fakticky tento stav napravil. Po zpřístupnění skladové karty společnosti VIKTORIAGRUPPE žalované bylo zjištěno, že k neevidovaným přesunům nafty motorové docházelo i v předchozích letech, o jejich existenci se však SSHR dozvěděla až v souvislosti se zajišťováním podkladů pro rozhodnutí o neoprávněném použití nouzových zásob nafty motorové při kontrole ve dnech 23.-25.9.2014, proto je uvedla v rozhodnutí jako podpůrnou informaci ke zjištění, že ve skladu v Kraillingu docházelo k pohybům nouzových zásob bez jejich oznámení žalované. Současně je možné ze skladové karty společnosti VIKTORIAGRUPPE vyčíst, že pohyby spojené s naskladněním nafty motorové jsou evidované výhradně ve spojitosti se SSHR, z čehož lze dovodit, že ve skladu v Kraillingu byla uložena jen nafta motorová ve vlastnictví České republiky.
66. Za uvedený správní delikt uložila žalovaná pokutu ve výši horní hranice sazby, a to zejména s ohledem na skutečnost, že se jedná o nouzové zásoby ropy, které jsou jedním z pilířů při řešení nouzových stavů. Výše uložené pokuty je v souladu s ochranou veřejného zájmu, se zásadami činnosti správních orgánů, a je úměrná co do výše způsobené škody, která činí nejméně 85 208 324,61 Kč bez DPH a spotřební daně (součin evidenční ceny a chybějícího množství nafty motorové) a rovněž odpovídá i ekonomické situaci žalobce.

III. Replika žalobce

67. Žalobce v replice zopakoval, že správní řízení mělo být zastaveno, neboť bylo vedeno proti organizační složce zahraniční právnické osoby, která nemá právní subjektivitu. Postup žalované po prvním rozhodnutí o rozkladu (spočívající ve vydání oznámení o pokračování ve správním řízení) tuto vadu napravit nemohl, neboť se jednalo o neodstranitelnou vadu správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.5.2003, sp. zn. 21 Cdo 270/2003, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7.4.2011, sp. zn. Cdo 1027/2010).
68. Pokud žalovaná uvedla, že odpovědnost za předmětný správní delikt je odpovědností objektivní, žalobce poukazuje na rozdíl mezi odpovědností veřejnoprávní a soukromoprávní. Žalobce nemá jasno v tom, zda byl trestán na základě zákona o působnosti Správy nebo na základě smlouvy; v případě druhé varianty by se jednalo o rozhodnutí nicotné.
69. Žalobci nebylo prokázáno žádné neoprávněné nakládání s předmětem skladování ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy. I pokud by snad mělo být prokázáno, že předmět skladování se v areálu zahraniční právnické osoby nenachází všechen, toto jednání nenaplnňuje „neoprávněné použití“. Prokázání nesouladu mezi evidenčním a faktickým stavem předmětu skladování neznamena (a ani nemůže bez dalšího znamenat) naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy.

70. Vyjádření žalované, že informace o neevidovaných přesunech motorové nafty v předchozích letech v napadeném rozhodnutí uvedla pouze jako podpůrnou informaci, dle žalobce neodpovídají obsahu napadeného rozhodnutí.

IV. Obsah správního spisu

71. Ve správním spise je založena smlouva o ochraňování státních hmotných rezerv číslo 2004 08 84 uzavřená dne 30.4.2004 mezi Českou republikou – Správou státních hmotných rezerv (jako ukladatelem) a VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka, se sídlem Dolní Břežany, Hodkovice 2, Praha – západ, IČO: 27093948 (jako ochraňovatelem), jejímž předmětem jsou blíže specifikované zásoby nafty motorové (dále jen „smlouva o ochraňování“). Ke smlouvě o ochraňování je přiloženo celkem 15 vzestupně číslovaných dodatků.
72. Součástí správního spisu je dále protokol o kontrole nouzových zásob ropy a ropných produktů podle § 8 odst. 1 zákona o nouzových zásobách ropy, provedené ve dnech 23.9. - 25.9.2014 ve skladu v Kraillingu, Germeringer str. 1, Spolková republika Německo, se závěrem, že po fyzickém přeměření všech nádrží náležících Správě státních hmotných rezerv a provedených výpočtech množství bylo zjištěno, že stav zásob nafty motorové ke dni 25.9.2014 je ve výši 76 134,222 tis. litrů, evidenční stav skladu k 22.9.2014 činí 81 674,930 tis. litrů, rozdíl je tedy ve výši 5 540,708 tis. litrů. Kontrola byla prováděna za účasti členů kontrolní skupiny SSHR a za účasti zástupce společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft z oddělení vnitřní kontroly a bezpečnosti. Proti kontrolnímu zjištění podala kontrolovaná osoba námitky, na které reagoval předseda SSHR dopisem ze dne 27.10.2014, č.j. 7716/14-SSHR, na něž navazovala další korespondence mezi právním zástupcem kontrolované osoby a předsedou SSHR (dopis právního zástupce kontrolované osoby ze dne 27.10.2014, dopis předsedy SSHR ze dne 29.10.2014, č.j. 7769/14-SSHR, dopis právního zástupce kontrolované osoby ze dne 30.10.2014, dopis předsedy SSHR ze dne 31.10.2014, č.j. 7921/14-SSHR, dopis právního zástupce kontrolované osoby ze dne 8.11.2014).
73. Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 25.9.2014 bylo kontrolované osobě, tj. VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka, IČO: 27093 948, oznámeno zahájení správního řízení ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy v souvislosti s nedostatky zjištěnými při kontrole množství a kvality státních hmotných rezerv – nafty motorové třídy B a F. S podklady pro vydání rozhodnutí se právní zástupce kontrolované osoby na výzvu SSHR seznámil, jak vyplývá z protokolu ze dne 12.11.2014, č.j. 80000/2014-SSHR. Kontrolovaná osoba pak SSHR zaslala dne 12.11.2014 vyjádření ke správnímu řízení.
74. První rozhodnutí SSHR o správním deliktu bylo vydáno dne 25.11.2014 ve vztahu k VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, organizační složka, IČO: 27093948, a byla jím uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč, neboť se „dopustila správního deliktu tím, že neoprávněně použila státní hmotné rezervy České republiky, uložené ve skladu v Kraillingu, a to v množství 5 540,708 tis. litrů nafty motorové“.
75. K rozkladu zahraniční právnické osoby bylo na základě doporučení rozkladové komise první rozhodnutí SSHR o správním deliktu zrušeno a věc byla vrácena k novému

projednání. Důvodnými byly shledány námitky, že správní řízení bylo vedeno s nesprávně označeným subjektem, neboť nebyla identifikována zahraniční právnická osoba, ale pouze její organizační složka, dále že nebyla dostatečně odůvodněna výše uložené pokuty, že nebylo blíže odůvodněno protiprávní jednání kontrolované osoby podřazené pod skutkovou podstatu správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o Správě, a že nedošlo ke spolehlivému zjištění skutkového stavu.

76. Do spisového materiálu byl následně doplněn záznam o opatření daňové kontroly provedené dne 9.12.2014 u VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, Germeringer Str. 1, Krailling, na žádost Hlavního celního úřadu Rosenheim, při níž byla provedena úřední inventura v daňovém skladu. Kontrola byla provedena s výsledkem naměření 75 301 641 litrů motorové nafty, přičemž rozdíl ve výši 37 446 litrů motorové nafty ve srovnání s výsledkem poslední úřední inventury ze dne 19.9.2014 (75 339 087 litrů nafty) byl shledán nepatrným.
77. Poté bylo žalobci zasláno Oznámení o pokračování správního řízení ze dne 5.3.2015 se společností VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, jehož součástí je oznámení zahájení správního řízení se společností VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, sídlem Germeringer Strasse 1, Krailling, Spolková republika Německo, reg. č. HRB 130 855, podnikající na území ČR prostřednictvím svého odštěpného závodu VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka, IČO: 27093948. V tomto oznámení byl popsán průběh předcházejícího správního řízení s tím, že došlo k doplnění dokumentace o záznam Hlavního celního úřadu Rosenheim o provedené úřední inventuře v daňovém skladu ze dne 9.12.2014, který SSHR obdržela od žalobce. Součástí oznámení je výzva žalobci k vyjádření ve stanovené lhůtě.
78. Součástí správního spisu byla dále učiněna skladová karta společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft evidující pohyb pohonných hmot ve skladu v Kraillingu, kterou měla SSHR obdržet od žalobce a skladová karta k tomuto skladu vedená SSHR (č.l. 21 a 22 správního spisu). Porovnáním těchto skladových karet SSHR zjistila (jak vyplývá z odůvodnění druhého rozhodnutí SSHR o správním deliktu), že *„ze skladu v Kraillingu byla ve dnech 26.11.2012 v množství 1324,349 tis. litrů, 11.12.2012 v množství 1385,856 tis. litrů a 5.1.2 013 v množství 1372,081 tis. litrů vyskladněna nafta motorová, která je ve vlastnictví České republiky a je součástí jejich nouzových zásob. Tyto pohyby nebyly evidovány žádným dokladem a o jejich realizaci nebyla Správa informována, lze tedy dovodit, že uvedené vyskladnění proběhlo neoprávněně. Další nesrovnalost v evidenci shledala Správa v existenci naskladnění nafty motorové ve dnech 25.1.2011 v množství 1558,95 tis. litrů a 26.1.2011 v množství 1567,59 tis. litrů, které je evidováno ve skladové kartě Správy, ale chybí ve skladové kartě VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, tzn. že fakticky nafta motorová naskladněna nebyla, jedná se jen o evidenční údaj na základě kterého VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft neoprávněně účtovala odměnu za ochraňování.“*
79. Druhé rozhodnutí SSHR o správním deliktu bylo vydáno dne 3.4.2015 ve vztahu ke společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, sídlem Germeringer Strasse 1, Krailling, Spolková republika Německo, reg.č. HRB 130 855, podnikající na území ČR prostřednictvím svého odštěpného závodu VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka, IČO: 27093948. V jeho výroku je uvedeno, že se uvedená společnost

„dopustila správního deliktu tím, že neoprávněně použila státní hmotné rezervy České republiky, uložené ve skladu v Kraillingu, a to v množství 6 373,289 tis. litrů nafty motorové“; za tento správní delikt jí byla uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč. Toto rozhodnutí bylo po podání rozkladu žalobce potvrzeno napadeným rozhodnutím.

V. Posouzení věci soudem

80. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

V.a) K námitce „neplatnosti“ správního řízení a neexistenci veřejnoprávního vztahu mezi zahraniční právníckou osobou a žalovanou

81. Podstatou první námítky je přesvědčení žalobce, že správní řízení o uložení správního deliktu bylo vedeno se subjektem, který nemá způsobilost k právům a povinnostem, tj. s organizační složkou korporace VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, a že napadené, které je stíženo stejnou vadou, je z uvedeného důvodu nicotné.
82. Nicotnost správního rozhodnutí je vadou, kterou je soud povinen se zabývat i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 77 správního řádu je vedle rozhodnutí vydaného věcně nepřislušným (prvostupňovým) správním orgánem nicotným rovněž (zejména) takové rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, které by mohlo vyvolat příslušné právní následky. Nicotné rozhodnutí trpí vadami, které ve svém důsledku způsobují neexistenci rozhodnutí. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96 (publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS) je nicotným takový správní akt, „který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí“ (obdobně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2013, č. j. 7 As 100/2010-65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS).
83. Žalobci lze obecně přisvědčit v tom, že je-li rozhodnutím ukládána povinnost subjektu, který není osobou v právním slova smyslu a není způsobilý mít práva a povinnosti (např. neexistujícímu subjektu), je takové rozhodnutí nicotné (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21.3.1997, sp. zn. 7 A 111/1994, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.3.2014, č.j. 3 As 25/2013-46). V posuzovaném případě však napadené rozhodnutí, stejně jako jemu předcházející rozhodnutí SSHR ze dne 3.4.2015, vadou nicotnosti netrpí, neboť bylo vydáno ve vztahu k obchodní korporaci VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, sídlem Germeringer Strasse 1, Kraling, Spolková republika Německo, reg.č. HRB 130 855, podnikající na území ČR prostřednictvím svého odštěpného závodu VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka, IČO: 27093948.

84. Příjemce napadeného rozhodnutí je jasně určený, jedná se o zahraniční právnickou osobu, jejíž právní subjektivita zpochybněna nebyla. Původní nesprávné označení příjemce prvního rozhodnutí o správním deliktu (tj. toliko organizační složky korporace VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft), do něhož míří námitka žalobce, se již v napadeném rozhodnutí nevyskytuje. Nadto lze uvést, že případné nesprávné označení subjektu ve správním rozhodnutí (jako v případě odkazovaného prvního rozhodnutí SSHR o správním deliktu) by mohlo způsobit nezákonnost, nikoli však nicotnost napadeného rozhodnutí. K tomu soud v podrobnostech odkazuje zejména na body 77-91 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18.5.2017, č.j. 9 Afs 214/2016-166, v němž byla otázka nicotnosti rozhodnutí správního orgánu právě ve vztahu k žalobci, resp. jím spravované korporaci a její organizační složce, podrobně řešena, přičemž Nejvyšší správní soud mj. poukázal na účelovost takové argumentace ze strany žalobce).
85. Neplatnost smlouvy o ochraňování, na kterou žalobce obsáhle poukazoval, není pro závěr, zda je napadené rozhodnutí nicotné či nikoli, určující. Existence veřejnoprávního vztahu je založena aplikací normy veřejnoprávního charakteru, tj. zde § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy, kdy došlo z pozice vrchnostenského postavení (tj. správního orgánu) k uložení povinnosti subjektu soukromého práva. Předmětem správního řízení nebyl spor ze soukromoprávního vztahu, nýbrž jednání obchodní korporace VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, na jehož základě správní orgán aplikoval normu veřejného práva a z pozice nadřízeného subjektu uložil jmenované korporaci povinnost, resp. v důsledku shledání odpovědnosti za správní delikt jí uložil sankci ve formě pokuty.
86. Soud tedy nemá pochybnosti o tom, s kým bylo správní řízení v předmětné věci vedeno a ve vztahu ke komu bylo vydáno napadené rozhodnutí, resp. jemu předcházející (druhé) rozhodnutí SSHR o správním deliktu. Skutečnost, že účastníkem správního řízení a adresátem správních rozhodnutí v této věci byla obchodní korporace VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, sídlem Germeringer Strasse 1, Krailing, Spolková republika Německo, reg.č. HRB 130 855, podnikající na území ČR prostřednictvím svého odštěpného závodu VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka, IČO: 27093948, nezpochybňují ani poukazy žalobce na to, že v některých písemnostech (protokolech o kontrole) je jako kontrolovaná osoba označována pouze organizační složka obchodní korporace VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft.
87. K námitce zahraniční právnické osoby, že s ní správní řízení nebylo řádně zahájeno, neboť oznámení o jeho zahájení ze dne 25.9.2014 bylo adresováno pouze její organizační složce, lze dodat, že nesprávné označení napravil správní orgán tím, že po zrušení prvního rozhodnutí v této věci znovu vydal dne 5.3.2015 oznámení o zahájení správního řízení správně označenému účastníkovi. Ačkoliv k zahájení správního řízení správní orgán přistoupil na základě skutečností zjištěných při místním šetření provedeném ve dnech 23.9. - 25.9.2014, tj. po osmi měsících od provedení místní kontroly, takovému postupu časové hledisko nebránilo (k tomu viz níže).

V.b) K návrhu na přerušení soudního řízení

88. S odkazem na skutečnost, že s obchodní korporací VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft je podle německého práva vedeno insolvenční řízení, žalobce navrhl přerušení řízení, a to s ohledem na § 140d InsZ v důsledku rozhodnutí o úpadku. Při

posouzení tohoto návrhu soud vyšel z recentního rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10.7.2018, č.j. 4 As 149/2017-121, podle něhož „[s]kutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví; ustanovení § 140a, 140b a 140c insolvenčního zákona se na správní soudnictví nevztahují.“ Uvedený závěr založil rozšířený senát zejména na následujících závěrech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2018, č.j. 10 Afs 179/2017-32):

a) Mohou-li orgány veřejné správy zásadně (tj. až na insolvenčním zákonem stanovené výjimky) uplatňovat své pravomoci vůči dlužníkovi i po dobu účinnosti rozhodnutí o úpadku, musí být i po tuto dobu dlužníkovi zaručena účinná soudní kontrola vůči takovému jednání veřejné správy.

b) Ve správním soudnictví je předmětem soudního řízení jednání veřejné správy na rozdíl od civilního řízení v oblasti soukromého práva, ve kterém je předmětem řízení zpravidla návrh na plnění.

c) V případě sankce za veřejnoprávní delikt [dle insolvenčního zákona mimosmluvní sankce ve smyslu jeho § 170 písm. d)] lze velmi obtížně dovodit, že by soudní ochrana vůbec byla poskytnuta.

d) Výsledek řízení ve správním soudnictví může mít zásadní význam pro insolvenční řízení, neboť může přímo či nepřímo ovlivnit majetkové poměry dlužníka, a tedy se týkat majetkové podstaty ve smyslu terminologie insolvenčního zákona.

89. Podle rozšířeného senátu „[r]ozhodnutí o úpadku (a obecně vedení insolvenčního řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem) proto nemůže mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, zejména na možnost v takovém již zahájeném řízení pokračovat a vydat v něm rozhodnutí a dosud nezahájené řízení zahájit a vést, jakož i ve všech uvedených případech uplatnit opravné prostředky, připouští-li je právní úprava správního soudnictví (typicky kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví), a řízení o takových opravných prostředcích vést.“ V dalších podrobnostech soud pro stručnost odkazuje na zmíněné rozhodnutí rozšířeného senátu.

90. Lze shrnout, že probíhající insolvenční řízení s obchodní korporací VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft nebrání pokračování řízení ve věci správní žaloby podané žalobcem, a proto nebyly shledány důvody pro jeho přerušení.

V.c) Ke skutkové podstatě správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy a jejímu naplnění, nedostatečné vymezení skutku

91. Podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy ve znění účinném do 29.2.2016 za neoprávněné použití majetku, k němuž má Správa právo hospodaření, může uložit Správa fyzickým osobám pokutu až do výše jednoho miliónu korun a právnickým osobám až do výše pěti miliónů korun.

92. Důvodová zpráva k tomu ustanovení (tisk PS č. 4, 1993) uvádí: „Protože dosavadní systém právních předpisů neumožňuje Správě postihovat neoprávněné použití státních hmotných rezerv nebo skladů, určených pro jejich uskladnění, návrh obsahuje možnost uložit pokutu. Její výše byla stanovena tak, aby bylo možno účinně postihnout neoprávněné podnikatelské aktivity na úkor státu.“

93. Nutno konstatovat, že skutková podstata předmětného správního deliktu je skutečně velmi obecná. Žalobci je třeba přisvědčit, že i na správní trestání se aplikují zásady trestního řízení včetně ústavní záruky *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (čl. 39 Listiny základních práv a svobod). Skutková podstata správního deliktu tak musí být jasně a určitě popsána zákonem, přičemž splnění této podmínky je nutno vnímat především z hlediska „delikventa“, resp. adresáta příslušné právní normy, tj. z toho pohledu, zda tento subjekt vůbec mohl předpokládat, že postihované jednání je považováno za trestné. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 12.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93) i Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek Kokkinakis proti Řecku ze dne 25. 5. 1993, stížnost č. 14307/88, § 52), trestní zákon, počítaje v to i trestání správní, musí skutkovou podstatu trestného činu (správního deliktu, přestupku) jasně vymezit v zákoně. Jak uvedl ESLP v naposledy zmíněném rozhodnutí (a též v rozsudku Velkého senátu ESLP ve věci Scoppola proti Itálii ze dne 17.9.2009, stížnost č. 10249/03, § 94), „*uvedená podmínka je splněna, jestliže jednotlivec má možnost přímo z textu příslušného ustanovení nebo, v případě potřeby, za pomoci jeho výkladu soudy seznat, jaká jednání a opomenutí zakládají jeho trestněprávní odpovědnost*“.
94. Soud se v intencích shora vymezených požadavků zaměřil na to, zda skutková podstata správního deliktu vymezená v § 7 odst. 1 zákona o Správě není natolik neurčitá či neurčitelná, aby aplikace této normy a s tím spojeného uložení trestu vyvolávala rozpor se zásadou „žádný trestný čin, žádný trest bez zákona“, a přičila se tak zásadě právní jistoty jakožto jedné z elementárních zásad demokratického právního státu.
95. Výklad předmětného ustanovení je třeba vnímat v souvislostech právní úpravy regulující problematiku státních hmotných rezerv. Podle § 1 odst. 1 zákona o působnosti Správy je SSHR *ústředním orgánem státní správy v oblastech hospodářských opatření pro krizové stavy a státních hmotných rezerv*. Podle § 3 tohoto zákona *Správa zabezpečuje financování hospodářských opatření pro krizové stavy a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů i jejich pořizování. Správa plní další úkoly stanovené zvláštním právním předpisem, kterým je zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (dále též jen „zákon o nouzových zásobách ropy“).*
96. Podle § 2 odst. 1 zákona o nouzových zásobách ropy jsou nouzové zásoby ropy státními hmotnými rezervami. Ust. § 3 vymezuje podmínky skladování nouzových zásob, přičemž podle odst. 5 *nouzové zásoby mohou být skladovány pouze osobou, která na základě smlouvy zajišťuje pro Správu skladování a další péči o svěřené nouzové zásoby (dále jen „ochraňovatel“).* Podle § 6 tohoto zákona *nemohou být bez souhlasu vlády skladovány nouzové zásoby České republiky na území jiného členského státu Evropské unie, nebo nouzové zásoby jiného členského státu Evropské unie na území České republiky.*
97. Podle § 3 odst. 7 zákona o nouzových zásobách ropy (ve znění účinném do 31.12.2015) *Správa sjedná jménem České republiky s ústředním správcem zásob jiného členského státu Evropské unie nebo s právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou oprávněnou ke skladování nouzových zásob smlouvu o ochraňování nouzových zásob, v níž bude stanoveno*

zejména a) místo skladování a vlastník skladovacích zařízení, b) množství skladované ropy a množství skladovaných ropných produktů, c) podmínky skladování, udržování, kontroly a dostupnosti nouzových zásob, d) postupy k zajištění kontroly a identifikace nouzových zásob, e) vymezení úkolů, které Správa přenáší na druhou smluvní stranu podle § 9 odst. 1 písm. j); tyto úkoly nemohou být dále na žádnou další osobu přeneseny. Ust. § 3a tohoto zákona pak vymezuje podmínky pro to, aby se určitá osoba mohla stát „ochraňovatelem“.

98. V případě § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy se jedná o tzv. jiný správní delikt právnické osoby, jehož skutková podstata sestává ze tří prvků – subjektu, objektu a objektivní stránky. Subjektem je fyzická nebo právnická osoba; není přitom blíže specifikováno, že by tento subjekt měl být v nějakém zvláštním postavení (např. v postavení ochraňovatele). Objektem je zájem na ochraně před neoprávněným použitím majetku, k němuž má Správa právo hospodaření, tj. ke státním hmotným rezervám, které jsou ve vlastnictví státu (§ 6 zákona o působnosti Správy). Objektivní stránka se skládá z protiprávního jednání, škodlivého následku a příčinné souvislosti mezi nimi. Předmětem sporu v projednávané věci je výklad zákonné definice objektivní stránky deliktu, v níž je protiprávní jednání vymezeno pomocí pojmu „neoprávněné použití“, který zákon výslovně nekonkretizuje, a to ve vztahu k majetku, k němuž má Správa právo hospodaření.
99. Obsah pojmu „neoprávněné použití“ je podle soudu obecně seznatelný i právnímu laikovi tak, že se jedná o takové použití (zde „majetku, k němuž má Správa právo hospodaření“), k němuž konkrétní subjekt nedisponuje žádným oprávněním (tj. právním titulem), nebo které je činěno mimo takové oprávnění či v rozporu s ním. Pojem „neoprávněné použití“, jakkoli je poměrně obecný, lze považovat za všeobecně srozumitelný, jeho podstata je zřejmá již z jeho jazykového vyjádření a jeho zahrnutí do skutkové podstaty deliktu tedy nebrání její aplikaci správními orgány v rámci správního trestání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008, č.j. 7 As 13/2007-56).
100. Co se týče konkrétního jednání, jímž došlo k naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu, jeho popis musí zřetelně vyplývat z výroku rozhodnutí o správním deliktu. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73), skutek vymezený v rozhodnutí o správním deliktu musí být vždy konkretizován tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. „V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. (...) Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další

období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“

101. Soud s odkazem na závěry právě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu (publ. pod č. 1546/2008 ve Sbírce NSS) uvádí, že pokud výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu nevyhovuje vymezeným požadavkům, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení, které je k námitce účastníka řízení důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí o správním deliktu podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. Takovou podstatnou vadou řízení je stíženo též napadeným rozhodnutím potvrzené rozhodnutí SSHR o správním deliktu, jehož výrok zní tak, že zahraniční právnická osoba se „*dopustila správního deliktu tím, že neoprávněně použila státní hmotné rezervy České republiky, uložené ve skladu v Krailingu, a to v množství 6 373,289 tis. litrů nafty motorové*“. Z takového výroku není zřejmé, jakým konkrétním způsobem zahraniční právnická osoba státní hmotné rezervy České republiky „neoprávněně použila“, tj. v čem konkrétně mělo spočívat jednání této osoby, jímž měla být naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy. Ze shora vyložených důvodů (vyločení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek atd.) nepostačí, pokud taková specifikace případně vyplývá z odůvodnění rozhodnutí.
102. Dále ve výroku rozhodnutí SSHR zcela absentuje časová specifikace skutku, která by reflektovala rovněž hodnocení, zda jednání zahraniční právnické osoby mělo charakter jednorázový či trvajíc. Časové vymezení skutku, v němž je spatřováno deliktní jednání, ve výroku rozhodnutí je zcela zásadní právě pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek či pro vyloučení překážky věci rozhodnuté. Z odůvodnění rozhodnutí přitom vyplývá, že žalovaná zohlednila nejen stav zjištěný v rámci kontrolního šetření v září 2014, ale též v letech předchozích, byť do výroku rozhodnutí o správním deliktu v části konkretizující množství motorové nafty, jež ve skladu zahraniční právnické osoby v Krailingu mělo chybět v září, resp. v prosinci 2014, tuto skutečnost nepromítla.
103. Soud tedy shledal důvodnou námitku žalobce, že žalovaná nedostatečným způsobem vymezila skutek, tedy nedostatečně specifikovala konkrétní jednání zahraniční právnické osoby, jež subsumovala pod skutkovou podstatu správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy.
104. K námitce žalobce, že pro naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu bylo nutné prokazovat neoprávněné použití nouzových zásob, tj. zjišťovat příčinu a účel neoprávněného použití nouzových zásob, soud uvádí, že s ohledem na objektivní odpovědnost za tento delikt tyto skutečnosti klíčové nejsou. Protiprávní jednání zahraniční právnické osoby (jak vyplývá toliko z odůvodnění napadeného rozhodnutí) mělo zjevně spočívat v tom, že tato osoba v postavení ochraňovatele v rozporu s příslušným smluvním ujednáním v určitém časovém období nezajistila ochranu svěřených nouzových zásob nafty motorové, a to v konkrétním rozsahu. Zjištění úmyslu delikventa, resp. důvodů či motivu jeho jednání, pro závěr o naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy podstatné nejsou, a správní orgán tedy není povinen tyto okolnosti prokazovat. Relevance jejich případného zjištění by mohla být shledána pouze pro účely liberace delikventa (ve smyslu § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, srov. obdobně § 10a odst. 1 zákona o nouzových zásobách

ropy), což by si však vyžadovalo jeho důkazní aktivitu. Uvedené nemění nic na tom, že výrok rozhodnutí o správním deliktu neodpovídá požadavkům na něj kladeným, jak bylo shora vyloženo.

V.d) *K rozšíření předmětu řízení a zániku trestní odpovědnosti*

105. Předmět řízení o správním deliktu není vymezen právní kvalifikací, ale skutkem; ten žalovaná v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 5.3.2015 vymezila tak, že v rámci provedených kontrol ve skladu zahraniční právnické osoby v září 2014 byl zjištěn konkrétní rozdíl mezi evidovaným a skutečným stavem zásob motorové nafty, přičemž tento rozdíl žalovaná ještě na základě doplněného listinného důkazu, osvědčujícího stav zásob motorové nafty v tomtéž skladu v prosinci 2014, navýšila. Z uvedeného lze tedy dovozovat, že protiprávní jednání zahraniční právnické osoby žalovaná spatřovala v tom, že v předmětném období nezabezpečila, aby zjištěný stav tzv. nouzových zásob motorové nafty odpovídal stavu evidenčnímu.
106. Vzhledem k tomu, že konkrétní popis skutku ve výroku napadeného rozhodnutí, resp. ve výroku prvostupňového rozhodnutí, které mu předcházelo, fakticky (až na některé jeho znaky) absentuje, není dost dobře možné posoudit, zda žalovaná skutek vymezený v oznámení o zahájení správního řízení rozšířila (jak namítá žalobce) či nikoli. Tento závěr by mohly v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně naznačovat poukazy na nedostatky zjištěné ve skladu zahraniční právnické osoby v předchozích letech (rok 2011, 2012), o rozšíření předmětu řízení však sankcionovaný subjekt informován nebyl. K tomu lze však uvést, že totožnost skutku je mj. zachována i tehdy, jestliže se skutečnosti uvedené při zahájení sankčního řízení doplní o další nebo nahradí jinými, nebo některé odpadnou a jiné přibudou, jestliže ovšem podstata jednání zůstane nedotčena. U deliktů trvajících není totožnost skutku dotčena, dojde-li ke změně časového období, po které pachatel udržoval protiprávní stav (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2011, č.j. 5 Afs 52/2010-420 a zde uvedenou judikaturu). Trvajícím delikt tvoří jeden skutek a jeden delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu (srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44).
107. Pokud tedy jednání zahraniční právnické osoby bylo deliktem trvajícím, jak by bylo možné z popisu skutku v odůvodnění rozhodnutí dovozovat, jedná se o závěr podstatný pro posouzení námítky zániku trestnosti (trestní odpovědnosti) této právnické osoby. K této námitce je třeba v reakci na argumentaci žalobce podotknout, že zákon o působnosti Správy se skutečně nijak nevyjadřuje ke lhůtám, po jejichž uplynutí již nelze daný delikt postihovat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18.9.2014, č.j. 9 As 33/2014-53 citovaném též žalobcem, není přípustné, aby bylo možné spáchání správního deliktu trestat po neomezeně dlouhou dobu; to by bylo porušením principu právní jistoty jako jednoho ze základních principů demokratického právního státu. Ve vztahu k danému správnímu deliktu má soud obecně za to, že promlčecí lhůta je nutno určit stejně jako u ostatních deliktů na úseku ochrany nouzových zásob ropy, tj. podle zákona o nouzových zásobách ropy (ve znění účinném do 31.12.2015), dle jehož § 10b odst. 3 *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán*. V daném případě je však otázkou, zda vůbec promlčecí lhůta započala

běžet. Trval-li by totiž i nadále protiprávní stav, jímž mělo dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy, o ukončení deliktního jednání jakožto okamžiku, od něhož by bylo možné promlčecí lhůtu odvíjet, by nebylo možné hovořit.

V.e) *K námitce tvrzené neplatnosti smlouvy o ochraňování*

108. Žalovaná v úvodu odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatovala, že zahraniční právnická osoba s ní uzavřela dne 30.4.2004 Smlouvu o ochraňování státních hmotných rezerv č. 2004 0884 ve znění dodatků č. 1-15, a že v souladu s touto smlouvou zabezpečuje pro Českou republiku ochraňování nouzových zásob nafty motorové, které jsou součástí státních hmotných rezerv a slouží k zajištění ropné bezpečnosti České republiky.
109. Žalobce staví svoji obranu na tom, že smlouva o ochraňování je absolutně neplatná, z čehož dovozuje závěr o neexistenci veřejnoprávního vztahu mezi zahraniční právnickou osobou a žalovanou a s tím spojené nemožnosti vést proti zahraniční právnické osobě správní řízení.
110. K tomu soud uvádí, že pro účely zahájení a vedení řízení proti zahraniční právnické osobě o správním deliktu podle § 7 odst. 1 zákona o působnosti Správy není otázka platnosti smlouvy o ochraňování podstatná, jak již bylo výše uvedeno. Otázka platnosti této smlouvy je však pro účely řízení o tomto správním deliktu klíčová potud, pokud je na povinnosti vyplývající pro zahraniční právnickou osobu z této smlouvy odkazováno ve vazbě na naplnění skutkové podstaty předmětného deliktu (což je jistým způsobem činěno v odůvodnění napadeného rozhodnutí). Jak již bylo uvedeno výše, dovozoval-li by správní orgán „neoprávněné použití státních hmotných rezerv“ ze strany zahraniční právnické osoby z toho, že porušila některou z povinností, k níž se zavázala ve smlouvě o ochraňování, bylo by nutno se otázkou platnosti této smlouvy zabývat jako otázkou předběžnou pro rozhodnutí o správním deliktu.
111. Žalobci lze jistě přisvědčit, že odštěpný závod zahraniční právnické osoby obecně nemá způsobilost mít práva a povinnosti (viz stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 3.9.1997, Cpjn 30/97, uveřejněné pod č. 41/1997 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, shodně též např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.5.2003, sp. zn. 32 Odo 119/2003, či usnesení ze dne 29.11.2011, sp. zn. 29 Cdo 3631/2010), nemůže být tedy v zásadě subjektem právních vztahů.
112. Námitku absolutní neplatnosti smlouvy o ochraňování založil žalobce na tom, že u vedoucího organizační složky, který smlouvu o ochraňování a všechny její dodatky podepsal, je vždy užito označení, že se jedná o vedoucího organizační složky s uvedením „VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft – organizační složka“, nikoli označení zahraniční právnické osoby jakožto zřizovatele odštěpného závodu. Žalobce přitom pochybnosti, že by vedoucí organizační složky (odštěpného závodu) nebyl k takovému jednání za zahraniční právnickou osobu, oprávněn, dovozoval z § 13 odst. 3 obchodního zákoníku, podle něhož platilo, že *vedoucí organizační složky podniku (§ 7 odst. 1 a 2), který je zapsán do obchodního rejstříku, je zmocněn za podnikatele činit veškeré právní úkony týkající se této složky*.

113. Má-li být neplatnost smlouvy o ochraňování založena (jak tvrdí žalobce) na tom, že osoba jednající za zahraniční právnickou osobu byla označena jako vedoucí organizační složky (což odpovídalo údajům ve veřejném rejstříku), nejedná se dle náhledu soudu o jednoznačný ukazatel toho, že by smlouva o ochraňování měla být (absolutně) neplatná. Nejvyšší soud v obdobném případě uvedl v rozhodnutí ze dne 20.5.2003, sp. zn. 32 Odo 119/2003, že *„nesprávnost nebo neúplnost v označení osoby, která činila právní úkon, nezpůsobuje sama o sobě jeho neplatnost, jestliže z celého obsahu projevu vůle jeho výkladem, popřípadě objasněním skutkových okolností, za nichž byl právní úkon činěn, lze zjistit, kdo je jeho účastníkem (srovnej rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 1997, sp. zn. 2 Cdon 386/96, publikované v časopise soudní judikatura pod č. 46, ročník 1998). Závěr o nezpůsobilosti určitého subjektu k právním úkonům a tím i o jeho absolutní nezpůsobilosti právně relevantním způsobem vystupovat v právních vztazích, lze učinit až poté, kdy tento nedostatek nelze odstranit ani jeho výkladem. (...) Nejdříve tak musí být podle § 266 obch. zák. zjištěn úmysl toho, kdo jednal, v souzeném případě tedy smluvních stran. Pokud jej nelze zjistit, či se smluvní strany ve sledovaném úmyslu právním úkonem rozcházejí, pak je nutné vycházet z významu, jaký by běžný podnikatel projevené vůli přikládal a dále pak z toho, jaký význam se přikládá v právním úkonu použitým výrazům podle obchodních zvyklostí. Při nemožnosti zjištění hlediska subjektivního (úmysl jednajícího či jednajících) tak přichází na řadu hlediska objektivní. Vždy (jak hlediska subjektivní, tak objektivní) se však musí brát náležitý zřetel ke všem okolnostem souvisejícím s projevem vůle včetně jednání o uzavření smlouvy, praxe, kterou mezi sebou smluvní strany zavedly, jakož i následného chování stran, jestliže to povaha věci připouští.*
114. Napadené rozhodnutí je v tomto ohledu značně kusé (cit: *„uvedené označení bylo vyhodnoceno rozkladovou komisí jako dostatečné – v souladu s tehdy platným § 7 odst. 1 a 2 ve spojení s § 24 odst. 4 obchodního zákoníku (viz např. rozsudek NS č.j. Odo 1428/2006)“* a postrádá relevantní důvody. Žalobci lze přisvědčit v tom, že žalovaná odkázala na neexistující § 24 odst. 4 obchodního zákoníku a že odkazované rozhodnutí Nejvyššího soudu (sp. zn. 32 Odo 1428/2006) není pro posouzení této námitky zcela přílehlavé (jeho podstatou je výklad § 13 odst. 3 obchodního zákoníku, z něhož vyplývá, že zde uvedené zákonné zmocnění vedoucího organizační složky podniku se vztahuje výlučně k osobě vedoucího organizační složky). Jakkoli s odkazem na výše citované závěry Nejvyššího soudu nelze skutečnost, že smlouva o ochraňování byla podepisována vedoucím organizační složky zahraniční právnické osoby, považovat bez dalšího za vadu způsobující absolutní neplatnost této smlouvy, bude třeba v dalším řízení před správním orgánem otázku platnosti smlouvy o ochraňování vyjasnit, a závěry, k nimž žalovaná při posouzení této otázky v intencích shora citovaného judikátu Nejvyššího soudu dospěje, vtělit do odůvodnění rozhodnutí.
115. Soud k tomu dodává, že za situace, kdy není postaveno na jisto, zda je smlouva o ochraňování platná či nikoli, je předčasné reagovat na námitky žalobce týkající se jeho případné odpovědnosti z jiného smluvního vztahu.

V.f) *K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v části týkající se výše uložené pokuty*

116. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně k výši ukládané pokuty vyplývá, že při uložení maximální výše sankce byla zohledněna především skutečnost, že se

jedná o nouzové zásoby ropy, *kteřé jsou jedním z pilířů při řešení nouzových stavů*. Dále byla zohledněna výše způsobené škody, *kteřá činí nejméně 85 208 324,61 Kč a také úmyslné a dlouhodobé porušování zákona*. V napadeném rozhodnutí byly tyto úvahy žalované bez dalšího potvrzeny. Soud k tomu uvádí, že zákon o působnosti Správy neobsahuje vlastní kritéria, jež by měla být při úvahách o stanovení výše pokuty zohledněna. Žalovaná tak zřejmě vyšla z kritérií vymezených v zákoně o nouzových zásobách ropy ve společných ustanoveních ke správním deliktům na úseku ochrany nouzových zásob ropy, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o správním deliktu (tj. ve znění účinném ke dni 31.12.2015), což je s ohledem na charakter deliktu možné aprobovat.

117. Podle § 10a zákona o nouzových zásobách ropy *se při určení výměry pokuty za správní delikt přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán*. Pokud žalobce namítal, že žalovaná přihlížela též k výši způsobené škody, jedná se o ukazatel kritéria závažnosti správního deliktu. Žalobci lze přisvědčit, že přezkoumávané rozhodnutí pouze obecně vymezuje, jakým způsobem žalovaná k výši způsobené škody dospěla, v tomto směru by tedy bylo vhodné odůvodnění napadeného rozhodnutí doplnit. K úvahám obsaženým v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, podle nichž mělo být jednání zahraniční právnické osoby úmyslné a dlouhodobé, se však žalovaná v napadeném rozhodnutí vůbec nevyjádřila, byť se žalobce proti takovým závěrům v rozkladu výslovně ohradil. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřila ani k námitce žalobce týkající se nepřiměřenosti pokuty ve vztahu k procentuálnímu vyjádření chybějících zásob (6,8 % z celkového množství).

118. Žalobci lze sice přitakat, že při ukládání pokuty by měly být zohledněny jak polehčující, tak přitěžující okolnosti, pokud však takové polehčující okolnosti nejsou dány (a žalobce sám žádnou takovou neuvádí), nelze absenci úvah v tomto směru žalované vyčítat. Poukazoval-li žalobce na to, že při ukládání pokuty by mělo být přihlíženo k majetkovým poměrům účastníka, aniž by tuto námitku ve vztahu ke své osobě podrobněji rozvedl (což neučinil ani v podaném rozkladu, byť tuto námitku v obecné rovině vznesl a žalovaná se tak s ní měla alespoň v obecné rovině vypořádat), soud k tomu s odkazem na závěry usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133 alespoň obecně uvádí, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout též k majetkovým poměrům pachatele, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Nutno ovšem dodat, že při ukládání sankcí právnickým osobám je možné „likvidační“ sankce považovat za přiměřené, pokud účelu trestu nemůže být dosaženo jinými prostředky.

119. Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované ve vztahu k výši uložené pokuty tedy soud ze shora uvedených důvodů rovněž shledal důvodnou. Návrhem žalobce na moderaci uložené pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s. se soud nezabýval, neboť přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí.

V.g) *Námitka nezákonného výkonu kontrolní činnosti žalované*

120. Je-li žalobou podle § 65 s.ř.s. napadeno rozhodnutí správního orgánu (zde o správním deliktu), rozsah soudního přezkumu je vymezen tímto rozhodnutím. Součástí žaloby však žalobce učinil též námitky proti provádění kontroly ze strany pověřených pracovníků

žalované ve dnech 22.9.-25.9. 2014 ve skladu zahraniční právnické osoby v Krailingu a jejím závěrům, tj. proti závěrům uvedeným v protokolu a vypořádání námitek jakožto aktům vydaným na základě zákona č. 255/2012 Sb., o kontrolním řádu (dále jen „kontrolní řád“). Soud se proto nejprve zabýval tím, zda v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu je možné takové námitky uplatnit.

121. Nutno konstatovat, že provádění kontrolní činnosti (podle kontrolního řádu) a řízení o správním deliktu jsou postupy na sobě relativně nezávislé a nelze je směřovat či zaměřovat (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. prosince 2001, č. j. 7 A 98/99–37). Zahájení řízení o správním deliktu není limitováno kontrolní činností, byť výsledky této kontrolní činnosti mohou k zahájení správního řízení vést. V rámci výkonu kontrolní činnosti zpravidla není rozhodováno o právech a povinnostech kontrolovaných subjektů, jejím cílem je pouze zjistit skutečný stav věci. Součástí kontrolní činnosti tedy není ukládání povinností, k tomu dochází v procesech jiných, byť mnohdy na kontrolní činnost bezprostředně navazujících (ukládání nápravných opatření, rozhodování o správní sankci).
122. Soudní ochrana proti nezákonnému provádění kontrolní činnosti ze strany orgánů veřejné moci jako takovému je zajištěna prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s.ř.s.). Pokud tedy žalobní námitky žalobce směřovaly do této činnosti, soud se zabýval tím, zda by bylo možné přistoupit k jejich posouzení v rámci uvedeného žalobního typu.
123. Podle § 84 odst. 1 s.ř.s. platí, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. Kontrolní činnost byla u zahraniční právnické osoby prováděna ve dnech 22.9.-25.9.2014, zásah v podobě faktického (nikoli formálního) výkonu kontrolní činnosti byl tedy ukončen dnem 25.9.2014. Vzhledem k tomu, že při kontrole byl přítomen pouze jeden z pracovníků kontrolované osoby, protokol o kontrole byl ze strany zahraniční právnické osoby převzat později (dle poznámky na kontrolním protokolu zřejmě dne 25.9.2014), nicméně dne 10.10.2014 podala kontrolovaná osoba námitky proti zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole, a proto lze mít za to, že o ukončení kontrolní činnosti se kontrolovaná osoba dozvěděla ještě před tímto datem. Pokud byla žaloba podána až dne 4.8.2015, dvouměsíční subjektivní lhůta pro její podání zjevně uplynula.
124. Soud dodává, že subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby by žalobci uplynula i za situace, kdy by s přihlédnutím k tomu, že v době podání žaloby existovala nejednotná judikatura Nejvyššího správního soudu stran stanovení okamžiku, od něhož lze tuto lhůtu odvíjet, považoval za počátek běhu této lhůty až den, kdy se kontrolovaný subjekt dozvěděl o vyřízení svých námitek proti kontrolním zjištěním (dle rozsudku NSS ze dne 17.6.2009, č.j. 4 Aps 2/2009-160, bylo nutno lhůtu k podání žaloby proti nezákonnému zásahu, který měl podle žalobce spočívat v provádění kontroly zajištění bezpečnosti práce, počítat od doručení vyřízení námitek proti přezkumu kontrolního protokolu, nicméně podle pozdějšího rozsudku NSS ze dne 18.6.2015, č. j. 9 As 98/2015 – 32, následně potvrzeného rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j 7 As 155/2015 – 160 a částečně revidovaného nálezem Ústavního soudu ze dne 15.5.2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, je nutno tuto subjektivní lhůtu odvíjet od okamžiku, kdy se dotčená osoba

dozvěděla o ukončení zásahu, přičemž vyřízení námitek proti kontrolním zjištěním nelze považovat za prostředek obrany proti samotnému provádění kontrolní činnosti).

125. Ze spisového materiálu vyplývá, že námitky proti kontrolním zjištěním byly ze strany žalované vyřízeny nejpozději dne 31.10.2014, neboť toho dne je datována poslední reakce žalované ve vztahu k uplatněným námitkám (byť těžiště vypořádání těchto námitek je v dopise žalované ze dne 27.10.2014). Přestože ve spisovém materiálu, který má soud k dispozici, nejsou založeny doručky těchto přípisů, z navazujících reakcí žalobce je zřejmé, že k jejich doručení došlo. Bránil-li se tedy žalobce proti zásahu žalované ve formě kontrolní činnosti provedené v září 2014 prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o správním deliktu podané až dne 4.8.2015, přezkum takových námitek v rámci zásahové žaloby by byl nepřipustný pro jejich opožděné uplatnění, a to i v případě, kdy by byla lhůta pro podání zásahové žaloby odvíjena až od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl o vyřízení jeho námitek proti kontrolním zjištěním (nejpozději v listopadu 2014). Soud tedy uzavírá, že námitky žalobce týkající se provádění kontroly jako takové ze strany pověřených pracovníků žalované je nutno odmítnout jako nepřipustné.

V.h) *K nevypořádání námitek proti kontrolním zjištěním*

126. Podle § 12 odst. 2 kontrolního řádu platí, že protokol o kontrole se vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů, podle odst. 3 stejnopis protokolu o kontrole doručí kontrolní orgán kontrolované osobě. Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole může kontrolovaná osoba podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole písemné námitky (§ 13 odst. 1 kontrolního řádu).
127. Ustanovení § 14 kontrolního řádu upravuje možnosti postupu kontrolního orgánu při vyřizování námitek. Podle odst. 1 platí, že pokud není námitkám vyhověno ve lhůtě do 7 dnů od jejich doručení, *vyřídí je nadřízená osoba kontrolujícího ve lhůtě 30 dnů ode dne jejich doručení tak, že jim vyhoví, částečně vyhoví, nebo je zamítne*. Podle odst. 2 platí, že *námitky, z nichž není zřejmé, proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, nebo námitky, u nichž chybí odůvodnění, nadřízená osoba kontrolujícího zamítne jako nedůvodné. Nadřízená osoba kontrolujícího zamítne také námitky podané opožděně nebo neoprávněnou osobou*. Podle odst. 3 pak platí, *jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky vyřídit v rámci tohoto správního řízení; (...). O předání námitek kontrolní orgán kontrolovanou osobu vyrozumí. (...) Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení*.
128. Z uvedeného vyplývá, že pokud je správní řízení o uložení sankce zahájeno ještě předtím, než dojde k vyřízení podaných námitek, může k jejich vyřízení dojít v rámci správního řízení. K tomuto postupu došlo i v posuzované věci. Jak vyplývá ze spisového materiálu, k zahájení správního řízení ve věci správního deliktu došlo ještě předtím, než byly námitky uplatněné kontrolovanou osobou ze strany kontrolního orgánu (žalované) vyřízeny; k tomu došlo až posléze, a to tak, že tyto námitky byly zamítnuty. Rozhodnutí o vyřízení námitek není rozhodnutím, jímž by byly kontrolované osobě ukládány jakékoliv

povinnosti, a podle ustálené judikatury správních soudů se nejedná o rozhodnutí, proti němuž by bylo možné se bránit samostatnou žalobou podle § 65 s.ř.s. Nespokojenost kontrolované osoby s vyřízením námitek lze nicméně učinit součástí obrany kontrolované osoby jako účastníka správního řízení, je-li s ní řízení o správním deliktu zahájeno. Tak postupoval i žalobce, který pochybnosti týkající se skutečností zjištěných v rámci kontroly a zachycených v kontrolním protokolu vyjádřil v rámci správního řízení, a to poprvé podrobně v přípisu ze dne 12.11.2014 na str.10-15 (z hlediska obsahu se jedná o stejné námitky, jaké následně uplatnil i v žalobě).

129. V prvním rozhodnutí o správním deliktu ze dne 25.11.2014 se žalovaná s těmito námitkami vypořádala tak, že odkázala na přípis předsedy Správy ze dne 31.10.2014, č.j. 7921/14-SSHR, kterým byly tyto námitky zamítnuty jako nedůvodné. Ve druhém rozhodnutí o správním deliktu ze dne 3.4.2015 se žalovaná těmto námitkám rovněž blíže nevěnovala. V rozkladu proti druhému rozhodnutí o správním deliktu žalobce stejné námitky uplatnil opětovně, na což žalovaná v napadeném rozhodnutí reagovala tak, že námitky byly zamítnuty jako neodůvodněné, *protože byly v rozporu s § 13 odst. 2 kontrolního řádu, nesměřovaly proti kontrolnímu zjištění, ale výhradně proti postupu měření.*
130. Podle § 13 odst. 2 kontrolního řádu platí, že z námitek musí být zřejmé, *proti jakému kontrolnímu zjištění směřují, a musí obsahovat odůvodnění nesouhlasu s tímto kontrolním zjištěním.* Soud má za to, že z obsahu námitek, které žalobce uplatnil proti kontrolním zjištěním, a které opakovaně uplatňoval v průběhu celého správního řízení, je zcela zřejmé, že vznesením pochybností o způsobu a postupu měření napadal výsledek měření jako takový, tj. kontrolní zjištění. Pokud tyto námitky žalobce uplatňoval v průběhu správního řízení, bylo povinností žalované se s nimi vypořádat a toto vypořádání zahrnout do rozhodnutí o správním deliktu, resp. do napadeného rozhodnutí. Protože tak žalovaná neučinila, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
131. Námitku, v níž žalobce vytýká žalované nevypořádání se s jeho námitkami týkajícími se kontrolních zjištění, včetně postupu, kterým k těmto zjištěním žalovaná dospěla, tedy soud rovněž shledal důvodnou.

V.i) K námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu

132. I přes odlišnou povahu výkonu kontrolní činnosti a správního řízení o správním deliktu platí, že skutečnosti zjištěné při kontrole mohou být využity jako podklad pro vydání rozhodnutí v navazujícím správním řízení. Protokol z kontrolního zjištění, který zjištěné skutečnosti obsahuje, je pak písemným zachycením těchto skutečností a představuje podklad ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Jakkoli se jedná o podklad stěžejní, v rámci správního řízení lze samozřejmě ze strany jeho účastníků namítat nové skutečnosti, stejně jako lze zpochybňovat skutečnosti zjištěné při kontrole, jak ostatně žalobce učinil.
133. Žalobce právem namítá, že žalovaná se dostatečně nevypořádala s jeho návrhy na doplnění dokazování výsledkem svědků – konkrétních zaměstnanců zahraniční právnické osoby, kteří se účastnili prováděných kontrol ve skladu v Kraillingu. Tyto důkazní návrhy, které žalobce uvedl ve svém vyjádření ke správnímu řízení ze dne 12.11.2014, žalovaná v prvním (zrušeném) rozhodnutí SSHR paušálně odmítla z důvodu, že „skutková podstata správního deliktu byla již prokázána“ a „vzhledem k povinnosti šetřit práva jmenovaných osob“, což

lze s ohledem na námitky žalobce směřující do způsobu provádění měření, s nimiž se nadto žalovaná ani v tomto, ani v následujícím rozhodnutí nevypořádala, označit za nedostatečné. Klíčové je však to, že v (druhém) rozhodnutí SSHR ani v napadeném rozhodnutí se žalovaná k těmto důkazním návrhům vůbec nevyjádřila, přestože toto pochybení bylo ze strany žalobce opakovaně namítáno. Jakkoli není správní orgán ve smyslu § 52 správního řádu návrhy účastníků řízení vázán a není povinen všechny důkazy navržené účastníky řízení provést, správní rozhodnutí musí obsahovat v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu informace o tom, jak se správní orgán s návrhy účastníků řízení vypořádal. V posuzovaném případě tak žalovaná neučinila, a proto i v tomto ohledu trpí napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

V.j) K námitkám týkajícím se vedení správního spisu

134. Za další procesní pochybení označil žalobce skutečnost, že spis v dané věci je veden v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení platí, že *v každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.*
135. Co se týká tvrzení žalobce, že do spisu založené dokumenty nemají přiřazené číslo jednací, lze uvést, že skutečně některé z dokumentů založené ve spise nemají číslo jednací přiřazeno; tento požadavek však uvedené ustanovení správního řádu výslovně neobsahuje. Skutečnost, že některé dokumenty číslo jednací mají a jiné nikoliv, však může svědčit o jistém „nepořádku“ při vedení správního spisu. Spis nicméně obsahuje soupis svých součástí, byť jak poukazuje žalobce, u některých z nich není uvedeno, kdy došlo k jejich vložení do spisu.
136. Konstatovat je nutno rovněž pochybení při vedení spisu ve vztahu k požadavku na to, aby ze spisu bylo zřejmé doručení (všech) písemností odesílaných žalobci (§ 17 odst. 2 správního řádu). Tato skutečnost je totiž ze spisu zřejmá pouze u některých písemností. Ze spisového materiálu musí být patrné, kdy došlo k doručení té které písemnosti konkrétnímu adresátovi. K dalším tvrzením žalobce lze uvést, že z přípisu ze dne 27. 10. 2014, zaslání žalovanou právnímu zástupci účastníka řízení skutečně není zřejmé, že by byl elektronicky podepsán (stejně jako u dalších přípisů zasílaných žalobci, resp. jeho právnímu zástupci do datové schránky, i zde chybí doklad o doručení; podání žalobce ze dne 7.11.2014 (resp. 27.10.2014) však ve spise založeno je (na listech č. 56-58). Plnou moc žalobce ve vztahu k jeho právnímu zástupci soud ve správním spise rovněž dohledal.
137. Jakkoli žalobcem zmíněná pochybení žalované při vedení spisového materiálu nemají sama o sobě dopady do zákonnosti rozhodnutí ve věci samé, jejich opodstatněnost svědčí o nízké míře pečlivosti, s níž bylo správní řízení vedeno, což je nutno žalované, která pohříchu nepovažovala za nutné se k těmto výtkám žalobce jakkoli vyjadřovat, vytknout.

V.k) K dalším pochybením žalované

138. K argumentaci žalobce o nezákonnosti postupu žalované spočívajícího v tom, že žalovaná po prvním rozhodnutí o rozkladu vydala dne 5.3.2015 oznámení o pokračování správního

řízení, jehož součástí učinila oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední zahraniční právnické osobě, soud uvádí, že po zrušujícím rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení formálně vzato nedochází k pokračování ve správním řízení, nýbrž k novému projednání věci [srov. § 90 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu], tj. k jejímu „znovuotevření“. Fakticky však správní orgán I. stupně pokračuje v původním řízení, tj. v řízení, které již bylo dříve zahájeno (a které tudíž není třeba zahajovat znovu), s totožným předmětem řízení.

139. Pro účastníka řízení mohlo být do jisté míry matoucí to, že jedním a tím samým vyrozuměním ze dne 5.3.2015 byl vyrozuměn o pokračování v řízení a zároveň o jeho zahájení. Pro posouzení tohoto postupu z hlediska jeho dopadů do zákonnosti napadeného rozhodnutí je dle názoru soudu podstatné, zda jím mohl být účastník řízení zkrácen na svých procesních právech. Takový negativní dopad do práv účastníka řízení soud v daném případě neshledal. K tomu je však zároveň nutno (pro účely dalšího správního řízení) uvést, že veškeré procesní úkony, které účastník řízení učinil po zahájení správního řízení dne 25.9.2014, ale ještě před oznámením ze dne 5.3.2015 o pokračování v řízení, bylo nutno zohlednit i ve znovuootevřeném správním řízení před správním orgánem prvního stupně, tj. po prvním (zrušujícím) rozhodnutí o rozkladu. Jinými slovy, oznámení o zahájení a pokračování správního řízení ze dne 5.3.2015 adresované zahraniční právnické osobě, jímž žalovaná opravila nepřesné označení účastníka správního řízení, nemůže být posuzováno tak, že se jím ruší faktické důsledky prvního oznámení o zahájení správního řízení. Pokud se tedy např. účastník řízení po doručení tohoto oznámení neseznámil s doplněnými podklady a ve věci se již nevyjadřoval, bylo nutno vyjít z jeho předchozích vyjádření.
140. K žalobcem citované větě obsažené v napadeném rozhodnutí, že „správní řízení bylo zahájeno nejpozději v březnu 2015“, soud uvádí, že toto konstatování dosti nešikovně reflektuje procesní postup žalované, kterým v březnu 2015 došlo ke zhojení vady spočívající v původním nesprávném označení účastníka řízení. V dané věci však k zahájení správního řízení došlo již dne 25.9.2014.
141. K námitce žalobce, že elektronická verze napadeného rozhodnutí neobsahovala ve smyslu ust. § 69 odst. 3 správního řádu „otisk úředního razítka“ a nebyla podepsána uznávaným elektronickým podpisem (ve smyslu § 69 odst. 3 správního řádu), soud může uvést jen to, že ve spisovém materiálu, který má k dispozici, je na č.l.219 založen originál napadeného rozhodnutí podepsaný předsedou žalované. Tento dokument sice není označen otiskem úředního razítka, nenaplnuje tedy všechny formální náležitosti ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu, nicméně tato skutečnost sama o sobě nezakládá pochybnosti o tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno k tomu oprávněnou úřední osobou.

VI. Shrnutí, závěr a náklady

142. Rozhodnutí žalované shledal soud nezákonným. Stěžejním důvodem jeho nezákonnosti je nedostatečná specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o správním deliktu, což je vada ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. Napadené rozhodnutí trpí rovněž vadou nepřezkoumatelnosti, a to v několika ohledech (ve vztahu k otázce (ne)platnosti smlouvy o

ochraňování, k námitkám uplatněným žalobcem proti kontrolním zjištěním, dále ve vztahu k úvahám týkajícím se výše ukládané sankce a rovněž ve vztahu k důkazním návrhům žalobce). Vedle nápravy těchto pochybení by měla žalovaná v dalším řízení rovněž napravit nedostatky týkající se vedení správního spisu.

143. Soud proto přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 1 a 4 s.ř.s.) a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s.ř.s.). Učinil tak bez jednání, neboť k tomu byl jednak ze zákona oprávněn (§ 76 odst. 1 s.ř.s.) a jednak s tímto postupem účastníci řízení souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
144. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem, tvořených jednak náklady za zastoupení advokátem za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsí žaloby, replika) a tři režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 10 200 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a dále částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše přiznaných nákladů tak činí 12 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 30. ledna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu