



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **T. P.**, zast. Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 748/4, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2020, č. j. SBS 15606/2020/ČBÚ-23, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 3. 2022, č. j. 42 A 15/2020–38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Krajský soud shora označeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení nadepsaného rozhodnutí žalovaného. Tím bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území kraje Ústeckého (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 2. 2020, č. j. SBS 23811/2018/OBÚ-04/5. Správní orgán prvního stupně shledal žalobce vinným z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen „horní zákon“), jehož se žalobce dopustil tím, že dne 30. 6. 2018 v dopoledních hodinách vědomě a úmyslně neoprávněně vnikl s dalšími účastníky akce „KLIMAKEMP 2018“ do důlního díla – lomu Bílina na druhý skryvkový řez, k rypadlu KU 800/8/K105, organizace Severočeské doly a. s., kde je vykonávána řádně povolená hornická činnost a kam je vstup zakázán. Za spáchání uvedeného přestupku správní orgán prvního stupně podle § 40a odst. 3 písm. a) horního zákona a v souladu s § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o

odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložil žalobci pokutu 8.000 Kč.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl jeho nepřezkoumatelnost, neboť soud neuvedl žádné věcné důvody, kterými by polemizoval s argumenty stěžovatele uvedenými v bodech 1. až 14. žaloby. Nevyjádřil se ani k námitkám absence materiálního znaku přestupku v posuzované věci. Závěr soudu, že projednávaný přestupek nebyl promlčen, je nesprávný, což vyplývá zejména z důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Přestupek nebyl prokázán zákonným způsobem, neboť totožnost stěžovatele nebyla zjištěna při zajištění toho, kdo přestupek spáchal, ale *ex post* nezjištěným postupem policejního orgánu, který nezdokumentovaným způsobem srovnával fotografie zadržené osoby a stěžovatele. Jediný podklad, ze kterého správní orgán prvního stupně vycházel, byly podklady policie, ze kterých nebyly patrné postupy a metody ztotožnění, ale pouze závěr policie. Tento důkaz nebyl samostatně prováděn a hodnocen ve správním řízení v tom smyslu, že by příslušný úředník vedl samostatnou úvahu o podobnosti dvou obrázků, které policie dala dohromady. Závěr soudu, že podklad ve formě úředního záznamu nelze považovat za úřední záznam, protože byl použit jako podklad pro rozhodnutí, nedává smysl a je v rozporu s judikaturou uvedenou v bodě 34. žaloby.

[3] Rovněž závěr soudu, že v posuzované věci nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*, je nesprávný. Úvaha, že došlo k naplnění dvou samostatných skutků, nemá oporu ve spise. Výzvy policie, aby se účastníci pochodu vrátili na trasu pochodu, která byla vzdálena minimálně stovky metrů od dolu, začala policie vydávat v okamžiku, kdy účastníci opustili trasu nahlášeného pochodu, tedy ještě před překročením hranic dolu. Už samotný záměr dostat se do dolu byl policejní výzvou zakázán a protiprávnost vstupu do dolu obě souběžná rozhodnutí pokrývají. Rovněž posouzení otázky absence materiálního znaku přestupku je nesprávné, neboť skutek, který je proveden veřejně s cílem poukázat na veřejně prospěšné cíle v situaci, kdy nezpůsobí civilní škodlivý následek ani nikoho fakticky neohroží, lze stěží považovat za běžně se vyskytující případ.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost není důvodná, neobsahuje žádné skutečnosti, které by měly vést k revizi rozsudku krajského soudu či napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

pokračování

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností kasační stížností napadeného rozsudku spatřovanou v nedostatečném vyvrácení argumentace stěžovatele stran zániku odpovědnosti za přestupek a dále nevypořádání námitky absence materiálního znaku přestupku v posuzované věci. Této námitce zdejší soud nepřisvědčil, neboť krajský soud se v napadeném rozsudku řádně zabýval všemi žalobními body (srov. zejm. body 21-24 a 38-39 napadeného rozsudku), jedná se o rozhodnutí srozumitelné, opřené o dostatečné odůvodnění, ze kterého je zcela zřejmé, proč soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[8] Stěžovatel dále rozporoval závěry krajského soudu stran přerušení běhu promlčecí doby dle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky v případě, že prvním úkonem v řízení je vydání příkazu. Tato otázka již byla ovšem v judikatuře Nejvyššího správního soudu dostatečně objasněna. V rozsudku ze dne 17. září 2021, č. j. 5 As 75/2019–24, zdejší soud shledal, že příkaz, proti kterému byl podán odpor, nelze považovat za rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, takovým příkazem však bylo obviněnému oznámeno zahájení řízení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky (viz bod 26). Stejný právní názor vyplývá také z rozsudku ze dne 7. dubna 2021, č. j. 8 As 109/2020-44, v němž Nejvyšší správní soud opět výslovně uvedl, že příkaz představuje oznámení o zahájení řízení, a přerušení běhu promlčecí doby se tedy váže na jeho doručení. Obdobný závěr obsahuje rozsudek ze dne 7. října 2020, č. j. 3 As 48/2018-43. Že má být při volbě mezi alternativami dle § 32 odst. 2 písm. a) nebo b) příkaz považován za oznámení o zahájení řízení, implicitně plyne také z rozsudku ze dne 27. června 2018, č. j. 1 As 84/2018-32.

[9] Konečně v rozsudku ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, č. 4341/2022 Sb. NSS, zdejší soud opětovně jasně vyslovil: „Pokud je příkaz prvním úkonem v řízení, jeho smyslem je jednak vyslovení viny obviněného (podmíněné tím, že nebude podán odpor), a jednak samotné sdělení obviněnému, že došlo k zahájení řízení o přestupku.“ Závěr krajského soudu, že vydáním příkazu došlo k přerušení promlčecí doby, tak představuje dílčí nesprávnost, neboť k přerušení promlčecí (prekluzivní) doby došlo až doručením příkazu žalobci. To však nic nemění na tom, že krajský soud učinil správný závěr o tom, že odpovědnost stěžovatele za předmětný přestupek nezanikla. V důsledku přerušení promlčecí doby doručením příkazu stěžovateli dne 13. 3. 2019 dle doručenky založené ve spise (den 8. 3. 2019 jako datum doručení příkazu pak uvedl stěžovatel v odůvodnění odporu ze dne 12. 6. 2019) započala dne 14. 3. 2019 běžet nová promlčecí doba ve smyslu § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky [ve spojení s § 40a odst. 3 písm. a) horního zákona]. V průběhu této nové promlčecí doby vydal správní orgán I. stupně dne 26. 2. 2020 rozhodnutí, jímž shledal stěžovatele opětovně vinným. K vydání rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, majícímu za následek další přerušení běhu promlčecí doby a počátek běhu doby nové, tak došlo před uplynutím jednoleté promlčecí doby. Právní moc rozhodnutí žalovaného tak nastala před uplynutím promlčecí doby dne 20. 5. 2020.

[10] V případě námitky nedostatečnosti prokázání skutku za pomoci úředního záznamu je nutno v prvé řadě poukázat na judikaturu kasačního soudu, jež dovodila, že v určitých případech lze při zjišťování skutkových okolností přestupku vycházet pouze z úředních záznamů: „*Úřední záznam doprovázený fotografickým materiálem má nesporně svou důkazní hodnotu, nota bene v situaci, kdy tam uvedená tvrzení přestupce žádným relevantním způsobem nezpochybní, respektive úřední záznam sám obsahuje skutečnosti odpovídající neopakovatelným a neodkladným úkonům (...). Pokud se žalobce ve vztahu k úřednímu záznamu opakovaně odvolává na rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, je nutno jej upozornit, že tento rozsudek neznamená nic více a nic méně než to, že pachatele přestupku nelze postihnout výhradně na základě úředního záznamu, aniž by byly proti přestupci jakékoliv jiné důkazy. To vyplývá již z povahy úředního záznamu jako jednostranného úkonu správního orgánu. V nynější věci však existovaly proti žalobci další důkazy (zejména fotografie z měřicího přístroje a prvotní prohlášení žalobce na místě přestupku), které ve spojitosti s daty z úředního záznamu činily skutkovou situaci naprosto jasnou*“ (viz rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2014, 10 As 25/2014-48, potvrzení doplněno; obdobně viz též rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 As 271/2018-32). Právě citovaná situace nastala v souzené věci, kdy podkladem pro napadené rozhodnutí bylo nejen Oznámení přestupku ze dne 24. 7. 2018, č. j. KRPU-140527-2/PŘ-2018-040672, doprovázeno příslušnými úředními záznamy o spáchání přestupku, podání vysvětlení a zajištění osoby (včetně přiložených fotografií pachatele přestupku, vše založeno ve správním spisu), ale zejména seznam dodatečně ustanovených osob ze dne 13. 9. 2018, č. j. KRPU-182406-1/ČJ-2018-040070, podle kterého byl stěžovatel ztotožněn Policií České republiky. K námitce převzetí důkazů od Policie ČR správními orgány, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že za podklady pro vydání rozhodnutí mohou sloužit mimo jiné podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci [§ 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu]. Tuto skutečnost ostatně judikatura kasačního soudu reflektuje, když připouští použití listin předložených Policií ČR za podklad pro postih pachatele přestupku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 152/2014-4). Krajským soudem vyslovené závěry stran dostatečného ztotožnění stěžovatele jakožto pachatele předmětného přestupku tedy vychází z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a jsou opřeny o obsah správního spisu (viz výše).

[11] K námitce porušení zásady *ne bis in idem* v posuzovaném případě je nutno předně odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu stran předpokladů uplatnění této ústavní zásady, kterými jsou totožnost skutku a totožnost pachatele přestupku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS). V posuzované věci jsou pak dále relevantní judikurní závěry stran posuzování totožnosti skutků, neboť totožnost pachatele přestupku v daném případě nebyla spornou. Jak v této souvislosti zdůraznil zdejší soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, č. 3251/2015 Sb. NSS: „*Momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je tedy následek významný z hlediska (trestního) práva a rozlišuje mezi skutkem de facto a skutkem de iure. Skutek de facto představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu „tak jak se stal“, bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem de iure je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku de iure téhož pachatele. Při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek de iure.*“ Pokud se stěžovatel dovolává v této souvislosti judikatury Evropského soudu pro lidská práva, např. rozsudku

pokračování

velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03), je možno poukázat na rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011, na který ostatně poukazuje sám stěžovatel. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud podrobil českou právní úpravu testu souladnosti s citovanou judikaturou ESLP a dospěl k závěru vyjádřenému v bodě 34, totiž, že „*k tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.*“

[12] Výše nastíněné závěry dávají za pravdu krajskému soudu, že nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem* tím, že byla stěžovateli v projednávané věci uložena pokuta za přestupek podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona (viz výše). Napadeným rozhodnutím projednávaný přestupek byl spáchán oproti přestupkům projednaným Městským úřadem Litvínov (příkaz ze dne 5. 11. 2018, č. j. MELT/68865/2018) a městem Litvínov, komise pro projednávání přestupků (příkaz ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. MELT/68836/2018) jak odlišným jednáním, tak s odlišným následkem. Přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona se stěžovatel dopustil tím, že neoprávněně vnikl do důlního díla. Naproti tomu přestupku podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, se stěžovatel dopustil až následně v době, kdy se již nacházel v důlním díle, když neuposlechl pokyn Policie České republiky k zajištění účelu shromáždění, zatímco přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, se pak dopustil rovněž až při pobytu v dobývacím prostoru tím, že neuposlechl výzvu policisty k návratu na trasu pochodu. Následkem jednání stěžovatele, které bylo postiženo jako přestupek podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona, bylo ohrožení, resp. narušení veřejného zájmu na hospodárném a bezpečném dobývání výhradních ložisek chráněných horním zákonem. Jednání stěžovatele postižené jako přestupky podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím a podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích mělo naproti tomu za následek narušení veřejného zájmu na řádném výkonu práva shromažďovacího a na ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku. Jednalo se tedy rovněž o odlišný následek protiprávního jednání, který je z hlediska odpovědnosti za přestupek rozhodný. [Nejvyšší správní soud se zde nezabýval otázkou, zda porušením zásady *ne bis in idem* mohlo být případně uložení správního trestu za přestupek podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích souběžně s uložení správního trestu za přestupek podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím, neboť v tomto řízení může posuzovat pouze otázku zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, potažmo rozsudku krajského soudu].

[13] Také problematika materiálního znaku přestupku je judikaturou zdejšího soudu bohatě zpracována. Kupříkladu v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-5, kasační soud vyslovil, že „*[k]ategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se i pro správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“ Při zkoumání odpovědnosti za přestupek je tak správní orgán povinen zjišťovat naplnění jeho materiální stránky. Nejvyšší správní soud k tomu dodal: „*K odpovědnosti za přestupek je tedy třeba porušit nebo ohrozit určitý zájem společnosti, přičemž toto porušení nebo ohrožení je*

materiálním znakem (tj. společenskou škodlivostí) přestupku (bez této společenské škodlivosti by se ostatně o přestupek ani nejednalo)“ (viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 4/2013-26). V jiném rozhodnutí pak zdejší soud uvedl: „Postačuje, že jednáním došlo k ohrožení zájmu společnosti (...), nikoliv ohrožení konkrétních jednotlivců“ (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28), nebo: „Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný“ (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28). V projednávané věci správní orgány i krajský soud posoudily materiální znak přestupku v souladu s právě vyslovenými zásadami, přičemž dospěly ke správnému závěru, že stěžovatelovo jednání materiální znak přestupku naplňovalo.

[14] K okolnostem, z nichž stěžovatel dovozuje, že materiální znak přestupku naplněn nebyl (cílem jednání bylo poukázat na ochranu životního prostředí, stěžovatel jednal v době odstavení dolu, proto nehrozil vznik škody), Nejvyšší správní soud poznamenává shodně s krajským soudem, že společenskou nebezpečnost protiprávního jednání nemůže eliminovat ani politická pohnutka; i v době nečinnosti těžebních zařízení pak hrozí újma na životě a zdraví jak osobám, které do dobývacího prostoru vniknou neoprávněně, tak i příslušníkům bezpečnostních sborů či pracovníkům dolu, kteří musí vzniklý incident řešit.

[15] Z uvedeného je patrné, že krajský soud věc posoudil správně a v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Pouze v části týkající se posouzení účinků vydání příkazu na přerušení prekluzivní doby bylo třeba jeho závěry dílčím způsobem korigovat, důvody rozsudku však v podstatné míře obstojí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými stěžovatelem uplatněné námitky. Proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady přesahující náklady jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

pokračování

4 As 100/2022-35