



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **B. Č. B.**, zastoupená Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, sídlem Kozí 4, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. května 2020 č. j. SBS 15604/ 2020/ČBÚ-22, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. července 2022 č. j. 78 A 13/2020-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně byla rozhodnutím Obvodního báňského úřadu pro území kraje Ústeckého (dále jen „OBÚ“) ze dne 13. března 2020 č. j. SBS 22996/2018/OBÚ-04/6 uznána vinnou z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), jehož se dopustila tím, že dne 30. června 2018 v dopoledních hodinách vědomě a úmyslně neoprávněně vnikla s dalšími účastníky akce KLIMAKEMP 2018 do důlního díla – lomu Bílina, na pracovní plán prvního

skrývkového řezu, kde je vykonávána hornická činnost na základě rozhodnutí OBÚ a kam je vstup zakázán. Za popsané jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 4 000 Kč.

[2] Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, jíž Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) nejprve vyhověl a rozsudkem ze dne 30. srpna 2021 č. j. 78 A 13/2020-34 obě správní rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že odpovědnost žalobkyně za přestupek zanikla uplynutím promlčecí doby. Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. dubna 2022 č. j. 6 As 305/2021-37, č. 4341/2022 Sb. NSS.

[4] Krajský soud následně žalobu rozsudkem označeným v návěti zamítl. V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu konstatoval, že žalovaný o přestupku rozhodl před uplynutím promlčecí doby (přerušené poprvé doručením příkazu, proti němuž žalobkyně podala odpor, a kterým tak bylo zahájeno řízení o přestupku, a podruhé vydáním rozhodnutí OBÚ). Krajský soud nepřisvědčil námitce porušení zásady *ne bis in idem*. V projednávaném případě totiž nešlo o jednočinný, ale vícečinný souběh projednávaného přestupku s přestupkem spočívajícím v tom, že stěžovatelka nesplnila pokyn policisty udělený na základě § 8 odst. 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, k zajištění účelu shromáždění, za který byla pokutována příkazem Městského úřadu Litvínov. Žalobkyně neuspěla ani s námitkou, že nebyla prokázána její totožnost. Krajský soud v tomto směru zdůraznil, že žalovaný nevycházel jen z úředních záznamů policie, ale též z oznámení přestupku, seznamu dodatečně ustanovených přestupců a pravomocného příkazu Městského úřadu Litvínov, které prokazují, že se žalobkyně v daném čase nacházela na místě spáchání přestupku. Krajský soud rovněž shledal, že žalobkyně naplnila formální i materiální stránku přestupku. Snaha upozornit na klimatickou krizi totiž neopravňuje k porušování platných právních předpisů. Žalobkyně se přestupku nedopustila pouhou účastí na protestu, nýbrž až v okamžiku, kdy se oddělila od trasy protestu a neoprávněně vnikla do důlního díla. Poukaz žalobkyně na její právo na odpor dle čl. 23 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) označil krajský soud za nepřipadný.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že nebyla při skutku identifikována, respektive že ji policie identifikovala způsobem, který není ve spise nijak zachycen (totožnost stěžovatelky jako přestupkyně byla zjištěna až následně nezjištěným postupem policejního orgánu, nijak zdokumentovaným). Žalovaný následně vycházel ze závěru policie vyjádřeného v dokumentu, který nelze verifikovat, a tím pádem ani použít jako důkaz. To, že žalovaný tento dokument použil jako podklad rozhodnutí, neznamená, že nemůže zároveň jít o úřední záznam. Závěr krajského soudu je v rozporu s judikaturou, která zapovídá použít úřední záznam jako důkaz. Nelze dovodit, že pachatelem přestupku je stěžovatelka,

pokračování

protože to policie tvrdí. Krajský soud nemohl vycházet ani z příkazu vydaného v jiném řízení, neboť v něm se neprovádělo žádné dokazování. Stěžovatelka je sice povinna nést důsledky příkazu, proti němuž nepodala odpor, není však vázána skutkovými předpoklady, ze kterých správní orgán vycházel. Pro jiné orgány je sice závazný výrok o vině, lze však vznášet námitky proti důkazním závěrům.

[6] Stěžovatelka též znovu namítla porušení zásady *ne bis in idem*. Policie ji vyzvala, aby nevstupovala mimo vyznačenou trasu, jelikož se jedná o prostor těžby uhlí. Neuposlechnutí výzvy tedy pokrývá celý skutek posuzovaný v tomto řízení. Policie začala účastníky pochodu vyzývat ještě před vstupem do dolu a její výzva mířila už na samotný záměr do dolu vstoupit, protiprávní vstup do dolu tedy pokrývají souběžně obě rozhodnutí. V projednávané věci byla stěžovatelka odsouzena za to, že do dolu vnikla (navzdory výzvě) a následně tam setrvala (navzdory další výzvě). Úvaha krajského soudu, že šlo o dva samostatné skutky, nemá oporu ve spise. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem žalovaného, že jednotlivé skutky odlišuje právně relevantní následek (zásah do různých chráněných zájmů). Nyní souzený delikt je ohrožovací, a nemá tedy sám o sobě právně relevantní následek, respektive jeho následek se shoduje s dalšími přestupky (do dolu vstoupili lidé, kteří tam neměli vstoupit, a policie kvůli tomu zasáhla).

[7] Nakonec stěžovatelka namítla, že nenaplnila materiální znak přestupku. Úvaha krajského soudu, že naplnění formálních znaků přestupku vede v běžně se vyskytujících případech i k naplnění materiálního znaku, je nesprávná a vylučuje potřebnost zkoumání materiálního znaku. Skutek, který je proveden veřejně s cílem poukázat na veřejně prospěšné cíle (ochrana životního prostředí) a který nezpůsobí škodu ani nikoho fakticky neohroží, lze navíc stěží považovat za běžně se vyskytující případ. Krajský soud se nevyjádřil k jednotlivým argumentům, jež stěžovatelka uvedla k absenci materiálního znaku přestupku. Stěžovatelka nesouhlasí s restriktivním výkladem práva na odpor, který podal krajský soud. Dle jejího názoru přichází uplatnění práva na odpor v úvahu v situaci, kdy je celkem lhostejné, co je napsáno v Listině. Výkon tohoto práva je třeba chápat dynamicky a připustit jej i v situaci, kdy jinak běžný demokratický provoz právního státu funguje, ale mohou být ohroženy některé hodnoty, ke kterým může být současný politický a právní systém slepý. Stěžovatelka se přestupku dopustila s cílem vyjádřit protest proti těžbě hnědého uhlí, které podle ní bezprostředně ohrožuje celosvětové životní prostředí, za situace, kdy se právní či politické nástroje nejevily jako relevantní a dostatečně účinné. Lze přitom uvažovat o tom, že činnost orgánů, které mají zhoršování parametrů celosvětového klimatu bránit, je znemožněna. I kdyby nebyly naplněny podmínky pro uplatnění práva na odpor, stále by se jim zkoumaná situace blížila, což by rovněž mělo vliv na posouzení materiálního znaku přestupku. Jednání stěžovatelky bezesporu naplňuje znaky občanské neposlušnosti, k níž odkázala na nálezný Ústavního soudu ze dne 11. října 2021 sp. zn. II. ÚS 1022/21 a připojené odlišné stanovisko. Stěžovatelka obtížně přijímá myšlenku, že by jednání motivované cíli zcela souladnými s právem a z jistého hlediska nezbytnými pro přežití lidstva bylo hodnoceno jako obvyklý přestupek.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka opakuje již dříve uplatněné námitky, s nimiž se vypořádal žalovaný i krajský soud. Stěžovatelce bylo spáchání přestupku prokázáno a byla řádně ztotožněna. Nemohlo dojít ke dvojímu postihu

za tentýž skutek, stěžovatelka spáchala dva přestupky. Materiální znak přestupku byl jednoznačně naplněn tím, že stěžovatelka vnikla do důlního díla, kam je vstup zakázán, a tím ohrozila veřejný zájem na hospodárném a bezpečném dobývání výhradních ložisek, přičemž ohrozila život a zdraví své i dalších přítomných aktivistů, jakož i zaměstnanců společnosti Severočeské doly, a.s., v důsledku činnosti aktivistů musela být odstavena veškerá důlní technologie. Snaha upozornit na klimatickou krizi neopravňuje k porušování platných právních předpisů. Stěžovatelka se nestavěla na odpor nikomu, kdo by se snažil odstranit demokratický řád. Její přesvědčení, že dobývání hnědého uhlí v místě, kde se dopustila přestupku, ohrožuje celosvětové životní prostředí, je čistě subjektivní a věcně nepravdivé.

[9] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.1. Ztotožnění stěžovatelky na místě spáchání přestupku

[11] Prvním okruhem námitek stěžovatelka zpochybňuje závěr krajského soudu, že bylo dostatečně prokázáno, že se stěžovatelka v inkriminovaném období nacházela (společně s dalšími účastníky akce KLIMAKEMP 2018) v lomu Bílina. Stěžovatelka opakovaně namítala, že úřední záznamy policie jsou nepoužitelné jako důkazy. Tak kategorická však judikatura Nejvyššího správního soudu není. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 22. června 2016 č. j. 1 As 60/2016-30, „listiny předložené policií k postihu pachatele přestupku postačují, pokud existují proti přestupci další důkazy, které ve spojitosti s daty úředního záznamu činily skutkovou podstatu naprosto jasnou, přestupcem nijak nezpochybněnou“ (srov. též rozsudky ze dne 27. února 2014 č. j. 4 As 118/2013-61, ze dne 22. srpna 2013 č. j. 1 As 45/2013-37 či ze dne 25. března 2015 č. j. 8 As 152/2014-30). Další dokazování je třeba provádět v případech, kdy z námitek uplatněných účastníkem řízení vyplývají důvodné pochybnosti o správnosti rozhodnutí o přestupku (usnesení Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2014 sp. zn. III. ÚS 1838/14). Pachatele přestupku nelze postihnout výhradně na základě úředního záznamu, aniž by proti němu byly vzneseny jakékoli jiné důkazy (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014 č. j. 10 As 25/2014-48 a ze dne 22. ledna 2009 č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).

[12] Krajský soud však kromě úředních záznamů poukazoval též na příkaz Městského úřadu Litvínov ze dne 8. listopadu 2018 (podrobněji k němu níže), který odpovídá zjištění policie (vyjádřenému v úředních záznamech), že stěžovatelka se v daném čase nacházela v místě spáchání přestupku (bod 33 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by z tohoto příkazu nemohl krajský soud, respektive žalovaný vycházet. Jde o pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné moci, jemuž svědčí presumpce správnosti (skutečnost, že stěžovatelka příkaz nenapadla odporem, jde výhradně k její tíži). Je tedy zřejmé, že rozhodnutí žalovaného se nezakládalo výhradně na úředních záznamech policie.

pokračování

[13] Stěžovatelka navíc skutečnost, že na inkriminovaném místě byla, nijak konkrétně nezpochybňovala (například tvrzením, že v tu dobu byla na úplně jiném místě), ani konkrétně netvrdila, že policie postupovala protiprávně, takže by snad její zjištění nebylo možno procesně použít. Vznášela námitky pouze proti absenci dokumentace postupu policie a žalovaného a popisu jejich metod při jejím ztotožnění. To však samo o sobě důvodné pochybnosti o skutkových závěrech žalovaného o ztotožnění stěžovatelky nevyvolává, *nota bene* za situace, kdy se opírají o další podklady a kdy sama stěžovatelka jedním dechem tvrdila, že cílem (pohnutkou) jejího jednání bylo protestovat proti těžbě hnědého uhlí, která ohrožuje celosvětové klima, čímž fakticky skutečnost, že do lomu Bílina vnikla, potvrzovala.

[14] Nejvyšší správní soud dále odkazuje na rozsudek č. j. 4 As 100/2022-32 ze dne 31. října 2022, ve kterém dospěl na základě shodně vedeného spisu ve vztahu k jinému účastníku akce KLIMAKEMP 2018 k závěru, že přestupek, resp. totožnost přestupce byly dostatečně prokázány.

III.2. *Ne bis in idem*

[15] Podle § 77 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, *nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení pravomocně rozhodnuto*. Toto ustanovení je zákonným průmětem ústavního pravidla *ne bis in idem* (čl. 40 odst. 5 Listiny, čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, dále jen „Úmluva“), které zapovídá dvojí stíhání za přestupek, který je založen na totožném, či v podstatných rysech totožném skutku jako přestupek, o kterém již bylo rozhodnuto. Podstatné jsou přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2012 č. j. 1 As 125/2011-163). Tentýž skutek (*idem*) spočívá na totožných nebo v podstatě stejných skutečnostech. Jde především o soubor konkrétních skutkových okolností, jejichž existence musí být prokázána, aby mohlo dojít k odsouzení či zahájení trestního stíhání [rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 10. února 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03, body 82 – 84]. Momentem, který dělí jednání na různé skutky, je následek závažný z hlediska trestního (v tomto případě přestupkového) práva, který pachatel způsobil nebo chtěl způsobil. Nejvyšší soud k tomu uvádí, že podstatu skutku „tvoří jednání, rámec určitých dílčích aktů zahrnutých do jednání, jež může záležet v pohybu i ve zdržení se pohybu, je také určován trestněprávně relevantním následkem, jehož jednání musí být příčinou. Nikoli nevýznamná pro posouzení jednoty skutku je též tzv. jednotící vůle pachatele“ (usnesení ze dne 29. května 2019 sp. zn. 5 Tdo 551/2019).

[16] Stěžovatelka spatřuje porušení zákazu dvojího trestání v tom, že byla nejprve odsouzena příkazem Městského úřadu Litvínov ze dne 8. listopadu 2018 č. j. MELT/70158/2018 za přestupek podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím spočívající v tom, že dne 30. června 2018 v dopoledních hodinách *v prostoru lomu Bílina nesplnila pokyn policisty udělený na základě § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, sloužící k zajištění účelu shromáždění*. Následně byla nyní přezkoumávaným rozhodnutím odsouzena za přestupek podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona spočívající v tom, že 30. června 2018 v dopoledních hodinách *vědomě*

a úmyslně neoprávněně vnikla s dalšími účastníky akce KLIMAKEMP 2018 do důlního díla – lomu Bílina, na pracovní pláň prvního skrývkového řezu, kde je vykonávána hornická činnost na základě rozhodnutí OBÚ a kam je vstup zakázán, kde byla v katastrálním území Libkovic u Mostu, GPS souřadnice 50°34'31,3"N; 13°41'35,3"E, zajištěna Policií ČR z důvodu protiprávního jednání.

[17] Stěžovatelka se přitom rozchází s krajským soudem a se žalovaným v tom, zda výzvy policisty neuposlechla předtím, nebo poté, co společně s dalšími účastníky akce vnikla do lomu Bílina. Zatímco z oznámení o přestupku vyplývá, že policie účastníky akce vyzývala, aby upustili od protiprávního jednání a vrátili se na trasu pochodu, až poté, co vnikli do prostoru lomu Bílina, v úředním záznamu Speciální pořádkové jednotky Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje ze dne 4. července 2018 je naopak uvedeno, že policisté účastníky akce vyzývali ve chvíli, kdy se shromáždili u vstupu do areálu lomu Bílina, aby se drželi trasy pochodu a nevstupovali mimo vyznačenou trasu s tím, že se vystavují trestnímu postihu a mohli by ohrozit svůj život a zdraví.

[18] Žalovanému a zejména krajskému soudu je třeba vytknout, že se touto nesrovnalostí nezabývali (krajský soud k ní měl výslovnou žalobní námitku). Nejde nicméně o pochybení, pro které by Nejvyšší správní soud napadená rozhodnutí zrušil. V obou v úvahu přicházejících případech totiž obtoji závěr, že stěžovatelka spáchala dva přestupky ve vícečinném souběhu (tento závěr učinily již správní orgány, opačné tvrzení stěžovatelky neodpovídá obsahu jejich rozhodnutí, která sice na rozdíl od krajského soudu kladla větší důraz na následek než na samotné jednání, i tak však dovozovala vícečinný, nikoli jednočinný souběh). Podstata jednání stěžovatelky naplňujícího jednotlivé skutkové podstaty jednotlivých přestupků se totiž lišila. V takovém případě je aplikace zásady *ne bis in idem* z povahy věci vyloučena (jde o více skutků, není tedy naplněn znak *idem*).

[19] Skutkovou podstatu (přesněji řečeno její formální znaky) přestupku podle horního zákona stěžovatelka naplnila již tím, že vnikla do důlního díla, kam je vstup zakázán. Neuposlechnutí výzvy policisty přitom nebylo součástí tohoto jednání nutnou ke vzniku odpovědnosti za přestupek ani nebylo stěžovatelce kladeno k tíži jako přitěžující okolnost. Zákaz vstupu do důlního díla nebyl dán výzvou policisty (který na něj mohl pouze upozorňovat) a stěžovatelce musel být patrný i bez jeho výzvy, neboť o něm informovaly výstražné tabulky umístěné v předpolí lomu Bílina na dohled od sebe a spojené výstražnou páskou (jak je uvedeno v rozhodnutí OBÚ, přičemž stěžovatelka tuto skutečnost nezpochybňovala). Tvrzení stěžovatelky, že „dějovým obsahem skutkové věty v řízení, které předcházelo tomuto soudnímu řízení, za slovy *‘tím, že’* jsou pak dvě slovesa: **vnikla** a **setrvala**“, neodpovídá skutkové větě rozhodnutí OBÚ, která v souladu s textem zákona postihuje pouze (již) vniknutí do lomu Bílina, nikoli další setrvání v tomto prostoru.

[20] Naproti tomu skutkovou podstatu přestupku, o kterém rozhodoval Městský úřad Litvínov, stěžovatelka naplnila tím, že *v prostoru lomu Bílina* neuposlechla pokyn policisty sloužící k zajištění účelu shromáždění (§ 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím). Skutková věta příkazu zůstala takto stručná (stěžovatelka proti němu nepodala odpor). Podstatné ovšem je, že se v podstatných znacích, včetně místa spáchání přestupku, liší od skutkové věty přezkoumávaného správního rozhodnutí [to pouze upřesňuje, že byla

pokračování

v prostoru lomu Bílina, tedy již v zakázaném prostoru, policií zajištěna, přestupek byl však spáchán a dokonán již (v blíže neupřesněném) místě, kudy do zakázaného prostoru vnikla].

[21] Jednání stěžovatelky postižené příkazem Městského úřadu Litvínov a jednání, za něž byla postižena rozhodnutím přezkoumávaným v tomto řízení, proto nelze považovat za *tentýž skutek*, a nemohlo tak dojít k porušení zásady *ne bis in idem*.

[22] Na tomto závěru nic nemůže změnit ani tvrzení stěžovatelky k podrobnostem spáchání obou přestupků. Ať již policista stěžovatelku upozorňoval, aby nevstupovala mimo vyznačenou trasu (jak tvrdí stěžovatelka), nebo ji nabádal k opuštění prostoru lomu Bílina (jak dovozoval žalovaný a krajský soud), nemůže jít o stejný skutek, neboť ani jedna z těchto alternativ zjevně není součástí jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku podle horního zákona (pro ni relevantní jednání skončilo, nebo naopak začalo okamžikem vniknutí do prostoru důlního díla) a obráceně, vniknutí do dolu nebylo nutné pro vznik odpovědnosti za přestupek spočívající v neuposlechnutí pokynu policisty. Jestliže výzva policisty předcházela vniknutí účastníků akce do prostoru lomu, jak tvrdí stěžovatelka, musela být mezi ní (jejím neuposlechnutím) a okamžikem spáchání přestupku podle horního zákona časová prodleva vylučující možnost považovat obě jednání za jediný skutek. Stěžovatelka sama uváděla, že výzvy policie, aby se účastníci vrátili na trasu pochodu, která byla vzdálena stovky metrů od dolu, započaly v okamžiku, kdy opustili nahlášenou trasu pochodu. Přestupek podle zákona o právu shromažďovacím tedy spáchala již ve chvíli, kdy se navzdory výzvě policisty nevrátila na nahlášenou trasu pochodu, aniž ještě vnikla do prostoru lomu Bílina (a pokud této stěžovatelčině verzi neodpovídá skutková věta v příkazu Městského úřadu Litvínov, měla proti němu podat odpor). Naopak jestliže výzva policisty směřovala k opuštění prostoru lomu (a návratu na původní trasu pochodu), přišla nutně až ve chvíli, kdy byl přestupek podle horního zákona dokonán (vniknutím do tohoto prostoru), neboť, jak již bylo uvedeno, další setrvání v tomto prostoru není znakem jeho skutkové podstaty (a nebylo ani přitěžující okolností při úvahách OBÚ o výši správního trestu).

[23] Skutkové podstaty obou přestupků navíc chrání zcela odlišné zájmy, na což správně upozorňoval již žalovaný. Zatímco přestupek podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím chrání zájem na řádném průběhu shromáždění (a v širších důsledcích veřejný pořádek), přestupek podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona cílí na ochranu dobývání ložisek nerostů (jež je ve veřejném zájmu – srov. již citovaný rozsudek č. j. 4 As 100/2022-32), zajištění bezpečnosti při této činnosti (a tím pádem na ochranu života a zdraví) a též na ochranu majetku (subjektů, které provádějí hornickou činnost).

III.3. Materiální znak přestupku, právo na odpor, svoboda projevu a shromažďování

[24] Z § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je zřejmé, že každý přestupek ve smyslu tohoto zákona je definován kombinací materiálních a formálních znaků (*přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*; zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[25] Nejvyšší správní soud však již opakovaně judikoval, že „jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti“. To však neznamená, že by naplnění formálního znaku automaticky vedlo k naplnění znaku materiálního. „Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek“ (rozsudek ze dne 3. října 2017 č. j. 9 As 221/2016-39). „Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka“ (rozsudek ze dne 14. prosince 2009 č. j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, který vychází z historické judikatury Nejvyššího soudu k vymezení trestného činu v zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon).

[26] Krajský soud se zabýval tvrzením stěžovatelky, že se vniknutím do lomu Bílina snažila upozornit na klimatickou krizi (což lze v kontextu citované judikatury považovat za její pohnutku či okolnosti spáchání přestupku) se závěrem, že ani tato snaha ji neopravňuje k porušování právních předpisů. Jinými slovy neshledal v projednávaném případě výjimečné okolnosti, které by i při naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku odůvodňovaly závěr, že se ve skutečnosti o přestupek nejednalo právě pro absenci znaku materiálního. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[27] Stěžovatelka v první řadě poukazovala na své právo na odpor zaručené v čl. 23 Listiny, podle něhož mají občané *právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny*. Výkon tohoto práva představuje „formu nezákonného jednání, které získává svoji legitimitu v okamžiku, kdy dojde k narušení demokratických základů, při kumulativním splnění dvou podmínek, kterými jsou faktická paralýza soudů a současně nemožnost použití všech zákonných prostředků k ochraně svých práv“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 27. října 2015 sp. zn. I. ÚS 1951/13). „Právo na odpor je v ústavním pořádku nazíráno jako systémová záruka uchování demokratického řádu, který zajišťuje jiná (další) základní práva a svobody zaručená Listinou“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 27. dubna 2021 sp. zn. III. ÚS 898/21).

[28] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelčino jednání nemohlo být výkonem práva na odpor ve smyslu čl. 23 Listiny. Ze samotného textu tohoto ustanovení, jakož i ze stručných výkladových poznámek, které k němu doposud učinil Ústavní soud, je zřejmé, že toto právo může vstoupit do hry až ve chvíli, kdy jsou narušeny demokratické základy státu – což v projednávaném případě nenastalo a stěžovatelka to ani netvrdí – a jednotlivci nemají přístup k zákonným prostředkům ochrany práv – což rovněž nenastalo a nyní vedené řízení je toho důkazem. Právě možnost stěžovatelky domáhat se ochrany svých práv u soudu pojmově vylučuje uplatnění práva na odpor (BARTOŇ, M. in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol.

pokračování

Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: C. H. Beck, čl. 23). Právo na odpor představuje poslední možnost ochrany demokratického řádu a je třeba odmítnout stěžovatelkou naznačované rozšiřování čl. 23 Listiny na ohrožení jiných hodnot než demokratického řádu lidských práv a základních svobod založeného Listinou; ostatně právě ten je institucionálním rámcem pro ochranu základních práv i dalších veřejných zájmů.

[29] Od práva na odpor je třeba důsledně odlišovat občanskou neposlušnost (k tomu, že blokáda těžby v lomu Bílina v rámci akce KLIMAKEMP 2018 byla právě občanskou neposlušností, srov. výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 49). Podstatou občanské neposlušnosti je vědomé porušování zákonů a jiných veřejnoprávních aktů kvůli jejich tvrzené nespravedlnosti (již citované usnesení I. ÚS 1951/13), případně na protest proti nespravedlivé politice vlády s ambicí ovlivnit smýšlení většiny, respektive rozhodování veřejné moci. (KYSELA, J. in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2012, čl. 23). Na rozdíl od práva na odpor může občanská neposlušnost podléhat legitimním sankcím, jejichž ústavnost je nutno posoudit optikou těch základních práv, která mohou na aktivitu „neposlušných občanů“ dopadat, nikoliv optikou práva na odpor, (BARTON, op. cit.). Svým způsobem lze říci, že právě postih občanské neposlušnosti, spočívající v úmyslném porušení zákona s vědomím hrozící sankce, dodává této formě protestu ony nezbytné atributy statečnosti, angažovanosti a osobní oběti, které především přitahují pozornost veřejnosti, včetně představitelů veřejné moci, k danému tématu.

[30] Nejvyšší správní soud proto přezkoumá stěžovatelčiny námitky v kontextu jiných základních práv, konkrétně jejího práva na svobodný projev (čl. 17 Listiny, čl. 10 Úmluvy) a práva shromažďovacího (čl. 19 Listiny, čl. 11 Úmluvy), která stěžovatelka v rámci akce KLIMAKEMP 2018 bezesporu vykonávala. Stěžovatelka sice tyto články Listiny ve své argumentaci výslovně neoznačila, obsahově však lze její kasační námitky pod tato ustanovení podřadit při respektování zásady, že soud zná právo (*iura novit curia*).

[31] Obě uvedená politická práva lze označit za klíčové instituty umožňující efektivní fungování demokratického právního státu (a jeho kontrolu), přičemž judikatura dlouhodobě chápe právo shromažďovací jako kolektivní výkon svobody projevu (kromě již citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 1022/21 viz zejména nálezn Ústavního soudu ze dne 5. května 2015 sp. zn. II. ÚS 164/2015, N 88/77 SbNU 285, a rovněž § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím) a zásahy do obou často posuzuje společně (například rozsudky ESLP ze dne 26. dubna 1991 ve věci *Ezelin proti Francii*, stížnost č. 11800/85, či ze dne 20. února 2003 ve věci *Djavit An proti Turecku*, stížnost č. 20652/92). Stejnou cestou bude nyní postupovat i Nejvyšší správní soud.

[32] Ochrana životního prostředí, jíž stěžovatelka své jednání ospravedlňuje, bezesporu patří mezi otázky veřejného zájmu, jimž v režimu garance svobody projevu náleží nejvyšší ochrana [srov. například rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 30. června 2009 ve věci *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz proti Švýcarsku* (č. 2), stížnost č. 32772/02, bod 92]. Ani tato ochrana však není absolutní, projevy spojené s otázkami veřejného zájmu lze omezit s ohledem na legitimní cíle stanovené v čl. 17 odst. 4 a čl. 10 odst. 2 Úmluvy (respektive čl. 19 odst. 2 Listiny a čl. 11 odst. 2 Úmluvy, jde-li o projevy činěné v rámci shromáždění).

[33] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že „ústavní pořádek shromáždění konaná za účelem ochrany životního prostředí zpod své ochrany nevyjímá, byť by v jejich rámci docházelo k vědomému porušování právních předpisů za účelem upozornění na ohrožení obecného zájmu (tedy k občanské neposlušnosti)“ (nález sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 51), přičemž Ústavní soud již shledal, že KLIMAKEMP 2018 byl pokojným shromážděním spadajícím pod režim čl. 19 Listiny a čl. 11 Úmluvy (tamtéž, bod 48).

[34] S ohledem na uvedené je třeba posoudit, zda rozhodnutí žalovaného ob stojí v testu proporcionality, tedy zda bylo vhodným, potřebným a přiměřeným zásahem do stěžovatelčiných základních práv a svobod.

[35] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že postih neoprávněného vniknutí do důlního díla, kam je vstup zakázán, sleduje legitimní cíl, a to zejména *ochranu práv a svobod druhých*. Jak již bylo řečeno, § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona cílí na ochranu dobývání ložisek nerostů, kterou lze podřadit pod ochranu majetku: nejen že nerostné bohatství je předmětem vlastnického práva (viz zejména § 5 horního zákona), ale též nerušené dobývání nerostů v souladu se zákonem ve stanoveném dobývacím prostoru je právem organizace provádějící hornickou činnost ve smyslu § 5a horního zákona. Jako majetek je chráněno i důlní vybavení, jež je vlastnictvím organizace provádějící hornickou činností (v tomto případě společnosti Severočeské doly, a.s.). Neméně důležitým objektem ochrany tohoto ustanovení je život a zdraví (důlních pracovníků i veřejnosti).

[36] Postih neoprávněného vniknutí do důlního díla lze považovat za vhodný prostředek k dosažení vymezeného legitimního cíle (hrozba sankce za protiprávní jednání od něj obecně odrazuje) i za prostředek potřebný (v úvahu *prima facie* nepřichází jiné opatření, které by stěžovatelčina práva omezovalo méně a zároveň mohlo sledovaného cíle dosáhnout stejně či alespoň podobně efektivně, a stěžovatelka žádné takové opatření netvrdí).

[37] Zásah do práv stěžovatelky splňuje i kritérium přiměřenosti v užším slova smyslu. Zde je na místě v první řadě zdůraznit, že rozhodnutí žalovaného představovalo až *následný* zásah do stěžovatelčiny svobody projevu a práva shromažďovacího, přičemž následné zásahy jsou typově méně závažné než zásahy předběžné, neboť šíření poselství, které s sebou projev (shromáždění) nese, zcela neznemožňují (BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 129 – 130; rovněž již citovaný nález sp. zn. II. ÚS 164/15, bod 39).

[38] Nejvyšší správní soud proto vzal v úvahu především to, že zásah do práv stěžovatelky přišel až poté, co měla společně s ostatními účastníky akce prostor pro vyjádření svého názoru, protest a přilákání pozornosti veřejnosti k tématu (obdobně rozsudek ESLP ze dne 7. října 2008 ve věci *Eva Molnár proti Maďarsku*, stížnost č. 10346/05, body 42 – 44, v kontrastu například s rozsudkem ze dne 7. února 2017 ve věci *Lashmankin a další proti Rusku*, stížnosti č. 57818/09 a další, body 461 a 462), přičemž z judikatury ESLP lze dovodit, že sankce následující poté, co mohli účastníci shromáždění dokončit svůj protest, Úmluvu neporušuje – je-li rozumná (tedy nikoli příliš přísná; kromě posledně citovaného rozsudku viz též rozsudek ze dne 26. dubna 2016 *Novikova a další proti Rusku*, stížnosti č. 25501/07 a další, bod 175). V projednávaném případě byla

pokračování

stěžovatelce uložena pokuta ve výši 4 000 Kč [lehce nad čtvrtinou zákonem stanovené horní sazby, srov. § 40a odst. 3 písm. a) horního zákona], kterou rozhodně nelze považovat za nerozumnou či tvrdou.

[39] Poukázat je třeba i na skutečnost, že vniknutí do důlního díla nebylo jedinou možností, jak mohla stěžovatelka svůj názor vyjádřit, proti těžbě hnědého uhlí mohla protestovat i jinde a jinak. Ačkoli je pravda, že vniknutí do důlního díla dosah i naléhavost jejího projevu zvýšilo, stěžovatelka nemá absolutní volnost ve volbě místa pro svůj projev, respektive stát nemá povinnost jí zajistit fórum dle jejích představ (zejména v případech, kdy jde o místa veřejnosti nepřístupná, srov. přiměřeně rozsudek ESLP ze dne 6. května 2003 ve věci *Appleby proti Spojenému království*, stížnost č. 44306/98).

[40] Jak krajský soud správně podotkl, výkon základních práv zaručených Listinou stěžovatelku sám o sobě neopravňuje k protiprávnímu jednání. Stěžovatelka nerozporuje, že vnikla do zakázaného prostoru důlního díla, za což ji žalovaný potrestal v souladu s § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona (není relevantní, zda přitom došlo či nedošlo k poruše chráněného zájmu, neboť jak uváděla i stěžovatelka v kasační stížnosti, uvedený přestupek je povahy ohrožovací). Toto rozhodnutí by mohlo být vyhodnoceno jako nezákonné pouze za předpokladu, že by s ohledem na všechny okolnosti případu nepřiměřeně zasahovalo (porušovalo) do stěžovatelčiny svobody projevu a práva pokojně se shromažďovat. Z výše uvedených důvodů však Nejvyšší správní soud shledal, že o takový případ v projednávané věci nešlo.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 22. listopadu 2022

JUDr. Tomáš Langášek LL.M.
předseda senátu

