



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **L. K.**, zastoupena Mgr. Věrou Novákovou, advokátkou se sídlem Vrchlického 802/46, Liberec XIV - Ruprechtice, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 748/4, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2020, č. j. SBS 15600/2020/ČBÚ-23/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 8. 2022, č. j. 75 A 16/2020-42,

**takto:**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 8. 2022, č. j. 75 A 16/2020-42, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2020, č. j. SBS 15600/2020/ČBÚ-23/1, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 18 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Věry Novákové, advokátky.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Dne 27. 2. 2020 uznal Obvodní báňský úřad pro území kraje Ústeckého (dále jen „OBÚ“) žalobkyni 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. 6. 2018 v ranních hodinách vědomě a úmyslně neoprávněně vnikla s dalšími účastníky

akce „KLIMAKEMP 2018“ do důlního díla – lomu Bílina, na rypadlo, kde je vykonávána hornická činnost povolena OBU a kam je vstup zakázán. Za popsané jednání žalobkyni uložil pokutu ve výši 8 000 Kč. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který žalobu rozsudkem označeným v záhlaví rovněž zamítl.

[3] Krajský soud konstatoval, že odpovědnost za spáchání přestupku nezanikla uplynutím promlčecí doby. Dne 11. 3. 2019 došlo doručením příkazu OBU k přerušení promlčecí doby dle § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), neboť žalobkyni tím bylo oznámeno zahájení řízení o přestupku. Žalobkyně neuspěla ani s námitkou, že jí správní orgány neprokázaly spáchání přestupku. Krajský soud v tomto směru zdůraznil, že žalovaný nevycházel jen z úředního záznamu policie, ale též z oznámení přestupku a záznamu o sdělení identifikačních údajů, které bez pochyb prokazují, že žalobkyně přestupek spáchala. Žalobkyně při ústním projednání přestupku svou identifikaci nezpochybnila. Krajský soud rovněž shledal naplnění materiální stránky přestupku a odmítl argumentaci, že se žalobkyně protestu účastnila jako novinářka.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu ohledně promlčení odpovědnosti za přestupek. Tvrdí, že účinky meritorního rozhodnutí včetně přerušení promlčení má pouze příkaz, proti němuž nebyl podán odpor a stal se pravomocným. Zrušené rozhodnutí tento důsledek nemá. Novela § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, která vložila do ustanovení nové pravidlo týkající se této situace, byla účinná až po spáchání přestupku a uvedené ustanovení nelze užít retroaktivně. Absenci takového ustanovení v době spáchání přestupku stěžovatelkou nelze překlenout analogií v její neprospěch. Stěžovatelka tak nesouhlasí s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, a navrhuje, aby byla věc postupem podle § 17 s. ř. s. předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[6] Stěžovatelka dále namítá, že jí správní orgány skutek dostatečně neprokázaly, s touto argumentací se krajský soud řádně nevypořádal a v odůvodnění si protiřečí. Na jednu stranu konstatuje, že úřední záznam nemůže být jediným důkazem ve vztahu k určité skutečnosti, ale na druhou stranu tvrdí, že žalovaný nepochybil, jestliže stěžovatelku uznal vinnou právě na základě úředního záznamu. Stěžovatelka nenamítala, že by úřední záznam byl jako důkaz zcela nepoužitelný, ale že je možné jej jako důkazní prostředek použít, pokud skutkový závěr nespočívá pouze na něm. Závěr krajského soudu je v rozporu s ustálenou judikaturou, která zapovídá postihnutí podezřelého výhradně na základě úředního záznamu. V případech „tvrzení proti tvrzení“ musí správní orgán vždy vyslechnout příslušné úřední osoby jako svědky. Jediným důkazem o ztotožnění stěžovatelky, jakož i o tom, že se přestupek stal, jsou úřední záznamy policie. Osobu

pokračování

pachatele i skutkový děj je třeba prokázat relevantními důkazy. Na základě důkazů shromážděných správními orgány nebylo možné určit totožnost zajištěné osoby ani konstruovat ucelený skutkový děj či prokázat řadu přitěžujících okolností.

[7] Krajský soud nesprávně posoudil i otázku naplnění materiální stránky přestupku. Jeho úvaha, že naplnění formálních znaků přestupku vede v běžně se vyskytujících případech i k naplnění materiálního znaku, vylučuje potřebnost zkoumání materiálního znaku. Skutek spáchaný veřejně za účelem poukázání na veřejně prospěšné cíle (ochrana životního prostředí), který nezpůsobí škodu ani nikoho fakticky neohrozí, lze navíc stěží považovat za běžně se vyskytující případ. Krajský soud se nevyjádřil k jednotlivým argumentům, jež stěžovatelka uvedla k absenci materiálního znaku přestupku, a polemizoval s argumentací, kterou stěžovatelka v žalobě vůbec nenamítala, konkrétně, že se se měla protestu účastnit jako novinářka.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost není důvodná a obsahuje totožné námitky jako žaloba. Odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a své vyjádření k žalobě. Jelikož žalovaný ve svém vyjádření neuplatnil žádné argumenty reagující výslovně na kasační stížnost, Nejvyšší správní soud je již nezasílal stěžovatelce na vědomí.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[10] Kasační stížnost je přípustná. Jedná se však o věc rozhodovanou v řízení před krajským soudem samosoudcem, a proto se soud podle § 104a s. ř. s., zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou.

[11] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o posledně uvedený důvod přijatelnosti kasační stížnosti. Krajský soud se totiž v napadeném rozsudku dopustil zásadních pochybení, která mohla mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Konkrétně je rozsudek v části, v níž se krajský soud zabýval splněním materiální stránky přestupku, nepřezkoumatelný. V další části pak krajský soud nesprávně a v rozporu s dosavadní judikaturou kasačního soudu vypořádal otázku, zda může být

rozhodnutí správních orgánů o přestupku založeno výlučně na úředních záznamech policie.

[13] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud přisvědčil námitce stěžovatelky, že se krajský soud náležitě nevypořádal s námitkou nenaplnění materiální stránky přestupku. Stěžovatelka v této souvislosti poukazovala na právo na svobodu projevu a právo na odpor. Krajský soud však na tuto argumentaci reagoval zcela mimoběžně - neshledal důvodnou údajnou námitku, že se stěžovatelka měla protestu účastnit coby novinářka. Krajský soud tak „vypořádal“ námitku, která v žalobě vůbec nebyla, a naopak uplatněnými výtkami, v nichž stěžovatelka tvrdila, že její jednání bylo legitimním výkonem svobody projevu a práva na odpor, se nijak nezabýval. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[15] Nejvyšší správní soud poznamenává, že v části, v níž stěžovatelka tvrdila, že ji nelze sankcionovat za sebeohrožení a že správní orgány neprokázaly tvrzené ohrožení dalších osob, se krajský soud s žalobou vypořádal. Upozornil totiž, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu obecně dochází k naplnění materiální stránky přestupku již splněním všech jeho formálních znaků označených v zákoně. Tento předpoklad by však nenastal za situace, kdy se k jednání, které naplnilo formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Tím krajský soud dostatečně vyvrátil tvrzení stěžovatelky, že by snad správní orgány měly konkrétně prokazovat, že vstupem do důlního díla (lomu Bílina, na rypadlo, kde je vykonávána hornická činnost) došlo k ohrožení dalších osob, např. zaměstnanců lomu. Ohrožení presumuje zákon již jen ze samotné podstaty zakázaného jednání. Okolnosti, které by teoreticky mohly mít vliv na naplnění materiálního znaku přestupku, tak byly pouze namítaný výkon svobody projevu či práva na odpor. S těmi se krajský soud nijak nevypořádal, jak se uvádí výše.

[16] Dále pak Nejvyšší správní soud shledal důvodnou také námitku, podle které krajský soud rozhodl v rozporu s ustálenou judikaturou, jestliže potvrdil napadené rozhodnutí založené pouze na úředních záznamech policie. Judikatura sice za určitých okolností připouští použití úředních záznamů jako podkladů pro prokázání spáchání přestupku, ty však v daném případě nejsou přítomny.

[17] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 22. 6. 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. 2. 2014 č. j. 4 As 118/2013-61, ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013-37, či ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 152/2014-30). 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. 5. 2014, č. j. 10 As 25/2014-48, a ze dne 22. 1. 2009 č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).

pokračování

[18] Ačkoliv krajský soud tvrdil, že se rozhodnutí zakládá kromě úředního záznamu také na dalších podkladech, odkazoval pouze na další úřední záznam a oznámení přestupku od policejních orgánů. Také z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že jako podklady pro prokázání, že stěžovatelka spáchala daný přestupek, použily správní orgány kromě oznámení o přestupku toliko 3 úřední záznamy (úřední záznam o zajištění osoby; úřední záznam o tom, že se tato osoba dostavila na obvodní oddělení policie a sdělila svoje jméno, datum narození a bydliště; úřední záznam o průběhu policejního zásahu v rámci akce KLIMAKEPM 2018). Lhostejno kolik úředních záznamů se nashromáždí, stále jde „jen“ o úřední záznamy, jejichž součástí v daném případě nejsou žádné další podklady (např. fotodokumentace apod.), ale pouhá tvrzení příslušných osob, zasahujících policistů. Pokud správní spis žádné další relevantní podklady neobsahuje, bylo třeba tyto osoby ve správním řízení vyslechnout a nebylo možné na základě shromážděných podkladů uznat stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupku.

[19] Soud si je vědom, že obdobnými námitkami o neprokázání spáchání přestupku dalším účastníkům akce KLIMAKEMP 2018 se již zabývaly jiné senáty Nejvyššího správního soudu, které neshledaly kasační stížnosti důvodnými. V nyní posuzovaném případě však existují zásadní odlišnosti, které soud vedou k jiným závěrům. V rozsudcích ze dne 31. 10. 2022, č. j. 4 As 100/2022-32, a ze dne 22. 11. 2022, č. j. 6 As 175/2022-28, šlo o případy, v nichž podkladem pro vydání rozhodnutí byl také seznam dodatečně ustanovených osob, případně úřední záznam o zajištění obsahoval i přiložené fotografie pachatele či se rozhodnutí opíralo o pravomocný příkaz (proti němuž nebyl podán odpor). Jelikož ve věci stěžovatelky takové podklady ve správním spise nejsou, zrušil Nejvyšší správní soud spolu s rozsudkem krajského soudu také napadené rozhodnutí.

[20] Ve shora citovaných rozsudcích (č. j. 4 As 100/2022-32 a č. j. 6 As 175/2022-28) se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž otázkou přerušení běhu promlčecí doby dle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a s odkazem na rozsudek ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, č. 4341/2022 Sb. NSS [*„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.“*], neshledal důvodnými námitky totožné s těmi, které k uvedené otázce vznesla i stěžovatelka v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou, že jde o zaplňování mezery v zákoně pomocí použití analogie v neprospěch pachatele, jak namítá stěžovatelka. Jedná se pouze o otázku výkladu zákona, zda je příkaz v kontextu přerušení promlčecí doby nutno považovat za oznámení o zahájení řízení [§ 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky] či rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným [§ 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jelikož na příkaz se podle shora citovaného rozsudku hledí jakožto na oznámení o zahájení řízení o přestupku, není relevantní stěžovatelčina námitka, že účinky přerušení promlčecí doby vydáním rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným, může mít pouze příkaz, proti kterému nebyl podán odpor. Žádným výkladem taktéž nelze dospět k závěru, že by vydání, resp. doručení příkazu, nepřerušovalo plynutí promlčecí doby vůbec. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem uvedeným v rozsudku č. j. 6 As 305/2021-37 a neshledal důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, jak navrhovala stěžovatelka.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že důvody pro takový postup byly dány již v řízení před krajským soudem, zrušil kasační soud rovněž rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V něm samozřejmě platí, že žalovaný musí doplnit podklady pro vydání rozhodnutí tak, aby se nezakládalo jen na úředních záznamech (např. výslechy příslušných policistů, či fotodokumentací nebo seznamem dodatečně ustanovených osob atd.).

[22] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (viz § 110 odst. 3 větu druhou s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98).

[23] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou **8 000 Kč** za soudní poplatky (1x soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a 1x soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč). Stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátkou Mgr. Věrou Novákovou. V řízení o žalobě učinila zástupkyně ve věci celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby (§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon právní služby náleží zástupkyni mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náhrada nákladů řízení za zastupování před krajským soudem tak **činí 6 800 Kč**. V řízení o kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud zástupkyni stěžovatelky odměnu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti, a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč, tedy **3 400 Kč**. Celkem tak náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti činí **18 200 Kč**. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám její zástupkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2022

pokračování

JUDr. Ivo Pospíšil  
předseda senátu