

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **L. Ř.**, zast. Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 1, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 1. 2022, č. j. 42 A 18/2020-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2020, č. j. SBS 15596/2020/ČBÚ-23/1.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území kraje Ústeckého (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 2. 2020, č. j. SBS 29257/2018/OBÚ-04/5, kterým správní orgán I. stupně shledal stěžovatelku vinnou z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, jehož se stěžovatelka 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 druhý skryvkový řez, k rypadlu KU 800/8/K105 společnosti Severočeské doly a.s., kde je vykonávána správním orgánem I. stupně řádně povolená hornická činnost a kam je vstup zakázán. Za spáchání uvedeného přestupku správní orgán I. stupně podle § 40a odst. 3 písm. a) horního zákona uložil stěžovatelce pokutu 8 000 Kč a současně jí uložil též povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u krajského soudu, který ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. V první řadě krajský soud konstatoval, že správní orgány ve věci rozhodly před uplynutím promlčecí doby. Jednoletá promlčecí doba počala

plynout dne 1. 7. 2018 (den po spáchání přestupku), konec této doby by bez dalšího připadl na 30. 6. 2019. Dne 7. 3. 2019 však správní orgán I. stupně vydal příkaz č. j. SBS 29257/2018/OBÚ-04/1, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou spácháním výše specifikovaného přestupku; dnem 8. 3. 2019 tedy počala plynout nová promlčecí doba, jejíž konec připadal na 7. 3. 2020. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka brojila proti příkazu odporem, správní orgán I. stupně vydal ve věci rozhodnutí ze dne 26. 2. 2020 (vypraveno, a tedy i vydáno toto rozhodnutí bylo teprve dne 27. 2. 2020), tedy před uplynutím promlčecí doby. Krajský soud v tomto ohledu nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že příkaz, proti němuž byl dán odpor, nepřerušuje běh promlčecí doby.

[4] Podle krajského soudu nebyla porušena ani zásada *ne bis in idem*. Ačkoliv byla stěžovatelka v jiných řízeních uznána vinnou spácháním přestupku spočívajícího v nesplnění pokynu policisty sloužícího k zajištění účelu shromáždění a přestupku proti veřejnému pořádku spočívajícím v neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci, je nyní posuzovaná věc i přes časovou a místní souvislost odlišná jak samotným jednáním stěžovatelky, tak i jeho následkem. Zatímco v nyní posuzované věci spáchala stěžovatelka přestupek již jen vniknutím do důlního díla a ohrozila tím veřejný zájem na hospodárném a bezpečném dobývání výhradních ložisek chráněných horním zákonem, ostatních uvedených přestupků se dopustila teprve následným neuposlechnutím výzvy policie k opuštění dolu, čímž ohrozila zájmy směřující k odstranění rozporů při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že nebyla prokázána její totožnost. Za klíčový podklad pro ztotožnění stěžovatelky krajský soud považoval seznam dodatečně ustanovených osob ze dne 13. 9. 2018, č. j. KRPU-182406-1/ČJ-2018-040070, podle kterého byla stěžovatelka ztotožněna Policií České republiky. Tento seznam obsahoval mj. i výřez fotografie osoby zajištěné po spáchání přestupku a fotografie stěžovatelky z databází dostupných Policii České republiky. Poukázal též na to, že oznámení přestupku v nyní posuzované věci zmiňuje též spáchání přestupků neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci a nesplnění pokynu policisty sloužícího k zajištění účelu shromáždění, přičemž pro spáchání těchto přestupků byla stěžovatelka uznána vinnou pravomocnými příkazy založenými ve správním spise. Bez významu podle krajského soudu nebylo ani to, že tato námitka koliduje s námitkou *ne bis in idem*, což svědčí o její účelovosti.

[6] Krajský soud závěrem konstatoval, že v dané věci nebyly dány žádné okolnosti, které by snižovaly závažnost jednání stěžovatelky natolik, aby bylo možno uvažovat o tom, že nebyl naplněn materiální znak přestupku (společenská škodlivost).

[7] V kasační stížnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nesouhlasila s názorem krajského soudu, že k vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně nedošlo po uplynutí promlčecí doby, neboť tento názor stojí na předpokladu, že se její běh vydáním příkazu ze dne 7. 3. 2019 přerušil. Tak tomu ovšem není, k přerušení by došlo pouze v případě, že by proti tomuto příkazu nebyl podán odpor, neboť podáním odporu je příkaz *ex lege* zrušen. Přestupek nebyl prokázán zákonným způsobem, neboť totožnost stěžovatelky nebyla zjištěna při zajištění toho, kdo přestupek spáchal, ale *ex post* nezjištěným postupem

pokračování

policejního orgánu, který nezdokumentovaným způsobem srovnával fotografie zadržené osoby a stěžovatelky. 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 společenské škodlivosti.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Uvedl, že v daném případě byl příkaz vydán jako první úkon řízení, a svou povahou tedy suploval oznámení o zahájení řízení, pročez přerušil běh promlčecí doby, ačkoliv proti němu byl podán odpor. Stěžovatelka byla rovněž dostatečně spolehlivě identifikována na základě fotografií založených ve spisu. Zásada *ne bis in idem* nebyla porušena, neboť jednotlivé přestupky stěžovatelky porušily různé veřejné zájmy a k řízením o přestupcích byly příslušné různé správní orgány. Rovněž materiální znak přestupku byl naplněn – nebezpečnost stěžovatelčina jednání spočívala v možnosti ohrožení života a zdraví nejen stěžovatelky, ale i ostatních aktivistů a zaměstnanců organizace Severočeské doly a.s. a rovněž ve vynuceném odstavení veškeré těžební technologie, neboť kontakt s touto technologií mohl být pro nepoučenou osobu nebezpečný. Pokud si sama stěžovatelka nebyla ohrožení života a zdraví vědoma, neznamená to, že k ohrožení nedošlo.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté, vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o kasační stížnost proti rozhodnutí ve věci, ve které rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

[10] Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost ve věcech, v nichž o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce, přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (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 mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatelky.

[11] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci jsou vzneseny otázky zániku odpovědnosti za přestupek, použití zásady *ne bis in idem*, ztotožnění pachatelky přestupku a naplnění materiálního znaku přestupku. Uvedené otázky ovšem v daném případě podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nezasluhují pozornosti z důvodů ad (1) až (4) kritérií přijatelnosti. Nejedná se o otázky, které by dosud nebyly v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešeny, resp. byly řešeny rozdílně či vyžadovaly učinit judikaturní odklon; rovněž tak se nejedná o případ zásadního pochybení krajského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky. Naopak krajský soud posoudil případ stěžovatelky zcela v souladu s konstantní judikaturou, od které neshledal Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit, a proto dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[13] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že se obdobnými případy zabýval již ve svých nedávných rozsudcích ze dne 31. 8. 2022, č. j. 4 As 100/2022-32, a ze dne 22. 11. 2022, č. j. 6 As 175/2022-28, kterými zamítl kasační stížnosti jiných účastníků akce KLIMAKEMP 2018, kteří byli se stěžovatelkou ve srovnatelném postavení a vznášeli v obdobné námitky. V nyní posuzované věci nemá Nejvyšší správní soud důvod dojít k opačnému závěru, a proto jen stručně shrne stěžejní argumenty citovaných rozsudků, na které v podrobnostech odkazuje.

[14] Stěžovatelka předně namítá nesprávné právní posouzení přerušení běhu promlčecí doby v důsledku vydání příkazu. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu příkaz, proti němuž byl podán odpor, nepředstavuje rozhodnutí o vině, a v souvislosti s jeho vydáním tak nedochází k přerušení běhu promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, nicméně jednalo-li se o první úkon v řízení, považuje se příkaz za oznámení o zahájení řízení ve věci přestupku ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) téhož zákona, a tedy k přerušení promlčecí doby dochází (srov. rozsudek ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, č. 4341/2022 Sb. NSS). O takovou situaci se jednalo i v posuzované věci. Lze tedy korigovat dílčí nepřesnost krajského soudu, podle kterého došlo k přerušení jednorozhodnutí promlčecí doby již vydáním příkazu (dne 7. 3. 2019), neboť k přerušení došlo teprve v důsledku oznámení zahájení řízení, tedy doručením příkazu (dne 13. 3. 2019); na posouzení věci však tato nepřesnost nemá žádný vliv, neboť správní orgán I. stupně ve věci rozhodl rozhodnutím ze dne 26. 2. 2020, které bylo vypraveno [tedy též vydáno podle § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád“)] dne 27. 2. 2020, tj. bezesporu před uplynutím jednoleté promlčecí doby.

[15] Stěžovatelka dále namítala porušení zásady *ne bis in idem*. Ani v tomto ohledu jí však nemůže Nejvyšší správní soud dát za pravdu. Zásadu *ne bis in idem* lze aplikovat v případě totožnosti skutku a totožnosti pachatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS). Podstatné jsou přitom pouze právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012 č. j. 1 As 125/2011-163). Jak již zdejší soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 As 175/2022-28 podrobně vyložil,

pokračování

skutkovou podstatu přestupku podle horního zákona účastníci akce (tedy rovněž stěžovatelka v nyní posuzované věci) naplnili tím, že vnikli do důlního díla, kam je vstup zakázán. Naproti tomu přestupek spočívající v nesplnění pokynu policisty sloužícího k zajištění účelu shromáždění spáchala již ve chvíli, kdy se navzdory výzvě policisty nevrátila na nahlášenou trasu pochodu, aniž ještě vnikla do prostoru lomu Bílina. Co se týče výzvy policisty směřující k opuštění prostoru lomu, přišla nutně až ve chvíli, kdy byl přestupek podle horního zákona dokonán (vniknutím do tohoto prostoru), neboť další setrvání v tomto prostoru není znakem jeho skutkové podstaty.

[16] Co se týče stěžovatelčiny námitky, že nebyla jako pachatelka přestupku ztotožněna, neboť správní orgány při ztotožnění vycházely z úředního záznamu, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 5. 2014, 10 As 25/2014-48, podle něhož *„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.“* Lze tak uzavřít, že úřední záznamy v kontextu dalších zjištění mohou být relevantním podkladem. V nyní posuzované věci bylo podkladem nejen oznámení přestupku ze dne 20. 7. 2018, č. j. KRPU-132858-8/PR-2018-040311, doprovázené příslušnými úředními záznamy o spáchání přestupku, podáním vysvětlení a zajištěním osoby (včetně přiložených fotografií pachatelky 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 byla stěžovatelka ztotožněna Policií České republiky. Obsahem správního spisu jsou také pravomocné příkazy Městského úřadu Litvínov ze dne 8. 11. 2018, č. j. MELT/70221/2018 a č. j. OKT/1056/2018/NOZ, které přítomnost stěžovatelky v prostorech dolu Bílina potvrzují. 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 správního řádu). Tuto skutečnost ostatně judikatura zdejšího soudu reflektuje (srov. např. rozsudek ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 152/2014-30). Nutno též podotknout, že jsou stěžovatelčina tvrzení nekonzistentní, když podle ní na jedné straně byla porušena zásada *ne bis in idem*, která totožnost pachatele předpokládá, a zároveň zpochybňuje, že se vytýkaného jednání skutečně dopustila ona.

[17] Rovněž problematika materiálního znaku přestupku je judikaturou posuzována konzistentně. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46: *„Kategorie 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.“* Naplnění materiální stránky přestupku jsou sice správní orgány povinny zkoumat, obecně je však 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28). Nejvyšší správní soud neshledává žádné důvody, proč by materiální znak přestupku v dané věci neměl být naplněn vzhledem k tomu, že veškeré formální znaky skutkové podstaty přestupku naplněny byly.

Společenskou škodlivost protiprávního jednání stěžovatelky nemůže eliminovat ani její politická pohnutka (jejím cílem bylo poukázat na ochranu životního prostředí), ani skutečnost, že ke spáchání přestupku došlo v době nečinnosti těžebních zařízení. I tak totiž hrozila újma na životě a zdraví jak osobám, které do dobývacího prostoru vnikly neoprávněně, tak i příslušníkům bezpečnostních sborů a pracovníkům dolu, kteří vzniklý incident byli nuceni řešit.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v případě napadeného rozsudku nebylo shledáno žádné zásadní pochybení krajského soudu. Ten se svým postupem neodchyluje od citované judikatury, která je jednotná a ustálená a poskytuje dostatečnou odpověď na námitky uplatněné v kasační stížnosti. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu pro přijetí kasační stížnosti k věcnému projednání a konstatuje, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Nejvyšší správní soud ji proto shledal ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelnou a odmítl ji.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Výrok o náhradě nákladů řízení se neopírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., který upravuje náhradu nákladů řízení v případě odmítnutí žaloby (resp. kasační stížnosti), neboť odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, je druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného soudního rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 1. prosince 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu