

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **M. P.**, zast. Mgr. Věrou Novákovou, advokátkou se sídlem Vrchlického 802/46, Liberec, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2020, č. j. SBS 15597/2020/ČBÚ-23/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 7. 2022, č. j. 54 A 18/2020-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 6. 2020, č. j. SBS 15597/2020/ČBÚ-23/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území kraje Ústeckého ze dne 27. 2. 2020, č. j. SBS 29429/2018/OBÚ-04/5, jímž byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, v rozhodném znění (dále jen „horní zákon“), kterého se dopustil tím, že dne 30. 6. 2018 v ranních hodinách vědomě a úmyslně spolu s dalšími účastníky akce *KLIMAKEMP 2018* neoprávněně vnikl do důlního díla *lom Bílina*, a to na pracovní plán prvního skrývkového řezu organizace Severočeské doly a. s., kde je vykonávána řádně povolená hornická činnost a kam je vstup zakázán; za to byla žalobci uložena pokuta 6000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) žalobou, již se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k

dalšímu řízení. Namítal, že odpovědnost za přestupek zanikla uplynutím promlčecí doby, byla porušena zásada *ne bis in idem*, spáchaný skutek nenaplníuje materiální znak přestupku a uložený trest je nepřiměřeně vysoký.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 12. 7. 2022, č. j. 54 A 18/2020-42 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Konstatoval, že vydání příkazu má za následek přerušení běhu promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, a to bez ohledu na to, zda následně došlo k jeho zrušení v důsledku podaného odporu, či nikoli. K námitce nerespektování zásady *ne bis in idem* soud uvedl, že ačkoliv bylo možné mezi přestupkem nyní projednávaným a již postiženým příkazem Městského úřadu Litvínov [podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v rozhodném znění (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“)] spatřovat souvislost pro jejich časovou a místní podobnost, jednalo se o dva skutky se zcela odlišným následkem i chráněnými zájmy. Ohledně naplnění materiálního znaku přestupku poukázal krajský soud na judikaturou dovozený předpoklad, že jednání, jehož formální znaky jsou zákonem označeny za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech zároveň i materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Žalobce se dle soudu nestavěl na odpor žádné osobě či síle, která by se snažila odstraňovat demokratický řád společnosti ve smyslu čl. 23 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Taktéž jím odkazovaný § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) nebyl aplikovatelný, jelikož neodvracel žádné nebezpečí hrozící chráněnému zájmu. Nebyla přitom osvědčena ani žádná zvláštní okolnost, která by naplnění materiálního znaku přestupku vyloučila. Konečně krajský soud také naznal, že správní orgány se výši uložené sankce zabývaly dostatečně, přičemž jejich závěry lze považovat za učiněné v rámci zákonných mezí správního uvážení; neshledal proto důvody pro moderaci trestu.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Předně namítá nesprávnost závěru o nepromlčení přestupku. Nesouhlasí s právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 1. 4. 2021, č. j. 6 As 305/2021-37, č. 4341/2022 Sb. NSS, že ač příkaz zrušený v důsledku podaného odporu zůstává fakticky pouze oznámením o zahájení správního řízení, přesto okamžikem jeho doručení dochází k přerušení běhu promlčecí doby. Stěžovatel odkazuje na novelizaci § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky provedenou zákonem č. 417/2021 Sb., která toto (judikované) pravidlo vložila do zákona, ale až po spáchání posuzovaného přestupku. Dané ustanovení přitom nelze v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny aplikovat retroaktivně, stejně tak jeho absenci v rozhodné době nelze překlenout výkladem za použití analogie v neprospěch obviněného. Stěžovatel proto navrhuje, aby sporná právní otázka byla předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS.

[5] Stěžovatel brojí též proti závěru krajského soudu, že v případě nyní posuzovaného jednání a přestupku podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím, za nějž byl již potrestán, se jedná o dva samostatné skutky; naopak tvrdí, že popisy obou skutků se

pokračování

vzájemně překrývají. Pojem *chráněný zájem* je dle něj právním teorémem, který slouží pouze pro detailnější analýzu testování materiálního znaku deliktního jednání. Právně relevantní následek skutku je však souhrn okolností, kterými se skutek projevil ve vnějším světě a které jsou z hlediska jeho trestnosti klíčové; v případě ohrožovacích deliktů nemá význam. V obou případech přitom skutek spočíval ve vstoupení do dolu, kam nebyl umožněn přístup. Podle judikatury NSS platí, že za totéž jednání, které má stejnou povahu a vede k týmž následkům, není možné stejnou osobu trestat opakovaně, byť by totéž jednání sankcionovaly různé právní předpisy. Spadá-li určitý skutek do jurisdikce vícera správních orgánů, je nutné jej posoudit z hlediska všech případných referenčních rámců, které přicházejí v úvahu, případně jej postoupit do jurisdikce nejprísnejší za účelem účinné ochrany určitého zájmu.

[6] Dále stěžovatel považuje za nesprávnou úvahu, že jsou-li splněny formální znaky přestupku, je automaticky naplněn i znak materiální. Zdůraznil, že skutek provedený veřejně, s cílem poukázat na veřejně prospěšné cíle (ochranu životního prostředí a klimatu) a informovat o nich, nepůsobící civilní škody a nikoho fakticky neohrožující, lze stěží považovat za běžně se vyskytující případ. Obvyklá protiprávní jednání totiž zpravidla zahrnují snahu o zakrytí jednání, jsou motivovány zjiště či nehledí na následky. U posuzovaného jednání absentoval materiální znak přestupku, k čemuž se však krajský soud nijak nevyjádřil. Klimatický protest byl dle stěžovatele zcela legitimní.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelem uplatněná argumentace se shoduje s odvolacími i žalobními námitkami; odkazuje proto na napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě. S rozsudkem krajského soudu se ztotožňuje a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížností dle § 106 s. ř. s.

[9] Před zahájením meritorního přezkumu se však musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném od 1. 4. 2021 (dále jen „s. ř. s.“), NSS odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Kasační soud se vymezením pojmu „*podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ již zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném od 13. 10. 2015 do 31. 3. 2021 (srov. usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39).

[10] Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, bod [52]), jež pramení ze závěrů usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které

dosud nebyly judikaturou NSS řešeny, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) je dána potřeba učinit judikaturní odklon, 4) v napadeném rozsudku bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[11] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[12] Předně je třeba konstatovat, že stěžovatel sám v kasační stížnosti nepředestřel žádné důvody týkající se její přijatelnosti; zdejší soud je přitom neshledal ani z kontextu tvrzení stěžovatele ve spojení s obsahem soudního a správního spisu. Zároveň Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že obsahově téměř totožnou kasační stížnost jiného aktivisty účastnického se téže akce *KLIMAKEMP 2018*, jenž byl zastoupen stejnou advokátkou, již odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 7. 12. 2022, č. j. 4 As 82/2022-45. Kasačními stížnostmi uvádějícími obdobnou stížnostní argumentaci se pak NSS zabýval ve svých rozsudcích ze dne 22. 11. 2022, č. j. 6 As 175/2022-28, či ze dne 31. 10. 2022, č. j. 4 As 100/2022-32; odkázat lze též na usnesení ze dne 1. 12. 2022, č. j. 5 As 27/2022-38, ze dne 24. 11. 2022, č. j. 6 As 176/2022-29, ze dne 23. 11. 2022, č. j. 6 As 177/2022-28, či ze dne 24. 11. 2022, č. j. 6 As 163/2022-41.

[13] Stěžovatel nejprve namítá, že pravidlo o přerušení běhu promlčecí doby doručením příkazu bylo do § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky přidáno až po spáchání posuzovaného přestupku, přičemž retroaktivita je ve správním trestání nepřijatelná; situaci dle něj nelze překlenout ani analogií v neprospěch obviněného. Tato otázka však již byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu dostatečně objasněna. V rozsudku ze dne 17. 9. 2021, č. j. 5 As 75/2019-24, zdejší soud naznal, 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 (srov. bod [26]). Stejný právní názor vyplývá také z rozsudku ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 109/2020-44, v němž NSS opět výslovně uvedl, že příkaz představuje oznámení o zahájení řízení, přičemž přerušení běhu promlčecí doby se váže na jeho doručení. Obdobný závěr obsahuje také rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2020, č. j. 3 As 48/2018-43. To, že má být při volbě mezi alternativami dle § 32 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona o odpovědnosti za přestupky příkaz považován za oznámení o zahájení řízení, implicitně plyne také z rozsudku NSS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 84/2018-32. Konečně v rozsudku ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, zdejší soud opětovně jasně konstatoval: „*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.*“ Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou, že jde o zaplňování mezery v zákoně pomocí použití analogie v neprospěch pachatele, jak namítá stěžovatel. 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]. Jinak řečeno, výklad zákona nelze

pokračování

v posuzovaném případě považovat za analogii v neprospěch stěžovatele (srov. usnesení NSS ze dne 24. 11. 2022, č. j. 6 As 163/2022-41). Z uvedeného tak vyplývá, že doručením předmětného příkazu stěžovateli došlo k přerušení běhu prekluzivní lhůty (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2022, č. j. 4 As 100/2022-32). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry krajského soudu a neshledal důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, jak navrhoval stěžovatel.

[14] K tvrzenému porušení zásady *ne bis in idem* Nejvyšší správní soud již v případě jiných aktivistů účastnících se akce *KLIMAKEMP 2018* konstatoval: „*stěžovatelka spáchala dva přestupky ve vícečinném souběhu. Skutkovou podstatu přestupku podle horního zákona (přesněji řečeno její formální znaky) stěžovatelka naplnila tím, že unikla do důlního díla, kam je vstup zakázán. Naproti tomu skutkovou podstatu přestupku podle zákona o právu shromažďovacím stěžovatelka podle pravomocného příkazu Městského úřadu Litvínov, který není předmětem přezkumu v tomto řízení, naplnila tím, že neuposlechla pokyn policisty k opuštění prostoru lomu Bílina. Nebledě na časový odstup obou jednání, neuposlechnutí policistovy výzvy není součástí jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku podle horního zákona, ani nebylo stěžovatelce kladeno k tíži jako přitěžující okolnost. Rozdílné jsou i zájmy chráněné oběma dotčenými předpisy. Nešlo tedy o tentýž skutek, a nemohlo tak dojít k porušení zákazu dvojího trestání.*“ (srov. usnesení NSS ze dne 24. 11. 2022, č. j. 6 As 176/2022-29, dále rovněž usnesení NSS ze dne 23. 11. 2022, č. j. 6 As 177/2022-28, či ze dne 24. 11. 2022, č. j. 6 As 163/2022-41). Podstata jednání stěžovatele naplňujícího skutkové podstaty obou přestupků se lišila. V takovém případě je aplikace zásady *ne bis in idem* z povahy věci vyloučena (jde o více skutků, není tedy naplněn znak *idem*). Skutkové podstaty předmětných přestupků navíc chrání zcela odlišné zájmy. Zatímco přestupek podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím chrání zájem na řádném průběhu shromažďování, a v širších důsledcích samotný veřejný pořádek, naopak přestupek podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona cílí na ochranu dobývání ložisek nerostů (jež je ve veřejném zájmu - srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2022, 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 11. 2022, č. j. 6 As 175/2022-28).

[15] Taktéž problematika materiálního znaku přestupku je judikaturou bohatě řešena. Například v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-5, NSS vyslovil, že „*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.*“ Při zkoumání odpovědnosti za přestupek je tak správní orgán povinen zjišťovat naplnění jeho materiální stránky. Kasační soud k tomu následně dodal, že „*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)*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 4/2013-26). V jiném rozhodnutí pak uvedl, že „*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). Dále platí, že „*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. K okolnostem, z nichž stěžovatel dovozuje opak (cílem jednání bylo poukázat na ochranu životního prostředí, deliktní jednání nezahrnovalo snahu o zakrytí skutku, nebylo motivováno zjiště, stěžovatel hledí na jeho následky), Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto pohnutky nemohly eliminovat společenskou škodlivost protiprávního jednání. Dále poznamenává, že i v době nečinnosti těžebních zařízení 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2022, č. j. 4 As 100/2022-32). Poukázat je třeba i na skutečnost, že vniknutí do důlního díla nebylo jedinou možností, jak mohl stěžovatel na stav životního prostředí a klimatu upozornit. Proti těžbě hnědého uhlí mohl protestovat i jinde a jinak. Ani legitimní cíl jednání stěžovatele přitom sám o sobě neopravňuje k protiprávnímu jednání. K podrobnějšímu odůvodnění ohledně materiálního znaku přestupku, práva na odpor, svobody projevu a shromažďování kasační soud odkazuje na odst. [24] – [40] rozsudku ze dne 22. 11. 2022, č. j. 6 As 175/2022-28.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[16] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud se v projednávané věci nedopustil žádného zásadního pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele; respektoval judikaturu, od níž se ani kasační soud nehodlá jakkoli odchýlit. Při přezkoumávání skutkového stavu se nedopustil chyb, které by svojí povahou stály proti samotným základním zásadám přezkumného soudního řízení; stejně tak napadený rozsudek nevykazuje žádné nedostatky, které by bylo v rozporu s právem na spravedlivý proces nechat bez povšimnutí, natož pak nedostatky závažné.

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele; odmítl ji proto podle § 104a s. ř. s. jako nepřijatelnou. O věci rozhodoval bez jednání za podmínky § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Soud o nákladech nerozhodoval podle § 60 odst. 3 s. ř. s., přestože kasační stížnost odmítl, a to s ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS (srov. obdobně usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, či ze dne 25. 8. 2021, č. j. 1 As 119/2021-55). Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rozsah jeho úřední činnosti, a proto mu soud nepřiznal náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 22. února 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu