

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **A. V.**, zast. Mgr. Věrou Novákovou, advokátkou, se sídlem Vrchlického 802/46, Liberec, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 748/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 7. 2022, č. j. 75 A 9/2020-36,

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 (stěžovatelka) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2020, č. j. SBS 02066/2020/ČBÚ-23, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky ve věci přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“), 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 rypadlo K 10000/K74 obchodní korporace Severočeské doly a. s., kde je vykonávána obvodním báňským úřadem řádně povolená hornická činnost a kam je vstup zakázán. Za spáchání uvedeného přestupku obvodní báňský úřad 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019, č. j. SBS 25220/2018/OBÚ-04/5, uložil stěžovatelce pokutu ve výši 15 000 Kč a současně jí uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] V žalobě stěžovatelka namítala, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, neboť prvním úkonem, který by mohl mít vliv na její běh, bylo až doručení prvostupňového rozhodnutí dne 27. 12. 2019, nikoli doručení příkazu. Podle stěžovatelky ze shromážděných podkladů nebylo možné konstruovat jakýkoli ucelený skutkový děj, který by odůvodňoval závěr o vině ani řadu údajně přitěžujících okolností. Postup správních orgánů je v rozporu

s judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že úředním záznamem a oznámením o přestupku nelze samostatně provádět dokazování. Stěžovatelka dále uvedla, že se na místě nenacházela jako aktivistka, ale jako novinářka. Její motivací údajně byla dlouhodobá ochrana veřejného zájmu (lidského života, zdraví, majetku, veřejných rozpočtů, životního prostředí a klimatu), který je poškozován spalováním hnědého uhlí, jež se ve velkolomu Bílina těží. Podle stěžovatelky u ní nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Stěžovatelka namítala, že tvrzené ohrožení života a zdraví aktivistů či zaměstnanců dolu je nepodložené, neodůvodněné a neprokázané. Podle stěžovatelky to byl naopak klimatický protest, který se uskutečnil v zájmu ochrany života a zdraví a nebyl hrozícímu nebezpečí klimatické krize neadekvátní. Jednání účastníků protestu podle stěžovatelky nevykazovalo potřebný stupeň společenské škodlivosti ve smyslu § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. Krom toho stěžovatelka namítala rovněž nepřiměřenost výše pokuty (uložené na samé horní hranici zákonné sazby).

[3] **Krajský soud** v první řadě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 20201, č. j. 5 As 75/2019-24, podle něhož sice nelze příkaz, proti němuž byl podán odpor, považovat za rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, ale tímto způsobem bylo obviněnému oznámeno zahájení řízení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Stejný závěr vyplývá z dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu či komentářové literatury, jakož i z § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Krajský soud rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, publ. pod č. 4341/2022 Sb. NSS, podle něhož nelze použít zásadu *in dubio mitius*, neboť v některých případech by mohl být pro obviněného výhodnější opačný postup. Zákon a jeho výklad musí za účelem právní jistoty směřovat k jednoznačnému závěru. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud uzavřel, že nedošlo k uplynutí promlčecí doby podle § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[4] Podle krajského soudu lze z oznámení o přestupku ze dne 30. 6. 2018 a z úředního záznamu o zajištění osoby ze dne 1. 7. 2018 učinit závěr, že spáchání přestupku stěžovatelkou bylo prokázáno. To potvrdila i sama stěžovatelka, když opakovaně (mimo jiné v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí) uvedla, že se na místě nacházela jako novinářka a aktivisty v průběhu protestu doprovázela. Krajský soud připustil, že samotné naplnění formálních znaků přestupku nemusí vždy znamenat naplnění materiální stránky. Krajský soud však dospěl k názoru, že ani skutečnost, že se stěžovatelka nacházela na místě jako novinářka, ji neopravňovala k porušování platných právních předpisů a nemůže vyloučit naplnění materiální stránky přestupku. Podle krajského soudu stěžovatelka svým jednáním ohrozila veřejný zájem na hospodárném a bezpečném dobývání výhradních ložisek a zároveň i zájem na ochraně života a zdraví osob. Krajský soud nepovažoval za případný odkaz na čl. 23 Listiny základních práv a svobod ani na § 24 zákona o odpovědnosti za přestupky. K odkazu na institut přípustného rizika podle § 27 zákona o odpovědnosti za přestupky krajský soud upozornil, že jako protestující se stěžovatelka tohoto ustanovení nemohla dovolávat, neboť toto ustanovení se týká činnosti profesionálů v rámci jejich profese. Pokud by měl být tento odkaz vztažen k novinářské činnosti, podle krajského soudu bylo možno o protestu informovat, aniž by se stěžovatelka dopustila předmětného přestupku.

pokračování

[5] Závěrem se krajský soud zabýval otázkou přiměřenosti uloženého trestu, k níž shrnul úvahy obvodního báňského úřadu obsažené na str. 8 prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud neshledal důvody pro moderaci trestu, neboť uložená sankce nebyla vzhledem k přitěžujícím okolnostem uložena ve zcela nepřiměřené výši. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl.

[6] V **kasační stížnosti** stěžovatelka odkázala na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; namítá, že odpovědnost za přestupek zanikla, přestupek nebyl prokázán a že skutek nenaplnuje materiální znak přestupku.

[7] Stěžovatelka uvádí, že podle § 150 odst. 3 správního řádu se podáním odporu příkaz ruší, účinky (včetně přerušení běhu promlčecí doby) tedy má jen ten příkaz, proti němuž odpor podán nebyl. Stěžovatelka poukazuje rovněž na zákon č. 417/2021 Sb., kterým se mění zákon o odpovědnosti za přestupky, jímž došlo k vložení nového pravidla (*„je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením“*) do § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. K novelizaci došlo až po 30. 6. 2018, nové znění zákona tedy nelze užít retroaktivně, ani použít analogii v neprospěch stěžovatelky. Stěžovatelka navrhuje, aby byla věc postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[8] Krajský soud se podle stěžovatelky nevypořádal s její námitkou, dle níž je postup správních orgánů rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle níž úředním záznamem a oznámením přestupku nelze ve správním řízení samostatně provádět dokazování. Podle stěžovatelky úřední záznamy zpracované Policií ČR o události a provedených úkonech obsahují pouze kusé informace, stěžovatelka jako obviněná nevypovídala a skutkové okolnosti zpochybňuje. Správní orgány si měly samy vyhledat a opatřit důkazy pro své rozhodnutí, nevyslechly však jediného svědka a nepřehrály žádný videozáznam (a neprovedly ani žádné jiné dokazování). Závěr krajského soudu, že přestupek byl prokázán, tedy není dle stěžovatelky přezkoumatelný.

[9] K otázce naplnění materiální stránky přestupku stěžovatelka namítá, že skutek, který je učiněn veřejně, s cílem poukázat na veřejně prospěšné cíle (ochrana životního prostředí) a informovat o nich, lze stěží považovat za běžně se vyskytující případ. Takové případy totiž zahrnují snahu o zakrytí jednání, jsou motivovány ziskně a nehledí na následky. Krajský soud se však k argumentům poukazujícím na absenci materiální stránky přestupku nijak nevyjádřil.

[10] **Žalovaný** se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. K námitce uplynutí promlčecí lhůty žalovaný upozorňuje, že krajský soud opřel své závěry hned o několik rozsudků Nejvyššího správního soudu, a odkazuje rovněž na další obdobné rozsudky. Stěžovatelka sama potvrdila, že se předmětného jednání dopustila, když v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí opakovaně uvedla, že se na místě nacházela jako novinářka. Shromážděné podklady tedy umožňovaly vydat rozhodnutí, které jasně specifikovalo jednání stěžovatelky a uvedlo všechny okolnosti skutku, jakož i jeho následek. Žalovaný připomíná, že stěžovatelka měla možnost předkládat důkazy k prokázání skutkového stavu svědčícího v její prospěch, této možnosti však nevyužila. V průběhu řízení před správními orgány stěžovatelka vůbec neuplatnila námitku neprokázání přestupku, tu uvedla až v žalobě, žádné nové důkazy však nepřipojila.

[11] Podle žalovaného krajský soud v bodech 30-36 napadeného rozsudku dostatečně vypořádal s žalobní argumentací týkající se nenaplnění materiální stránky přestupku, když dovodil, že ani čl. 17 Listiny základních práv a svobod neopravňuje novináře k porušování platných právních předpisů, resp. nezpůsobuje automaticky nenaplnění materiální stránky přestupku. Žalovaný rovněž ve stručnosti zopakoval své úvahy o vysoké společenské škodlivosti jednání stěžovatelky. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[12] **Nejvyšší správní soud** nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021) byl totiž rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o „*věci mezinárodní ochrany*“, nýbrž o všechny „*věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce*“. Tato změna však nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (shodně již zmínka v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, nebo ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 154/2021-23). Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti proto soud i nadále vychází z ustálených kritérií.

[14] Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat 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 judikaturu odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[15] Nejvyšší správní soud neshledává v kasační stížnosti dostatečné argumenty svědčící pro její přijatelnost. Skutkově obdobnými věcmi, v nichž stěžovatelé (jiní účastníci akce „KLIMAKEMP 2018“) vznesli v podstatě totožné námitky jako v nyní posuzované věci, se kasační soud již zabýval v mnoha rozhodnutích, např. 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, či v usneseních ze dne 1. 12. 2022, č. j. 5 As 27/2022-38, ze dne 7. 12. 2022, č. j. 4 As 82/2022-45, či ze dne 5. 9. 2023, č. j. 3 As 79/2022-51.

[16] Otázka přerušení běhu promlčecí doby v případě vydání příkazu, který byl následně (na základě podaného odporu) zrušen, byla judikaturou Nejvyššího správního soudu opakovaně řešena, jak podrobně shrnul již krajský soud v napadeném rozsudku. Argumentaci novelou zákona o odpovědnosti za přestupky Nejvyšší správní soud vypořádal

pokračování

např. v usnesení č. j. 3 As 79/2022-51, kde uvedl, že krajský soud správně aplikoval znění zákona účinné do 31. 1. 2022, jež bylo taktéž vykládáno tak, že příkaz, proti kterému byl účinně podán odpor, má povahu oznámení o zahájení řízení (a promlčecí doba se tak přerušuje jeho doručením). K této problematice lze odkázat rovněž na důvodovou zprávu k zákonu č. 417/2021 Sb. (sněmovní tisk 670/0, 8. volební období, 2017-2021, www.psp.cz), dle níž šlo pouze o potvrzení stávající výkladové praxe. Nejvyšší správní soud tedy ani v projednávané věci neshledává důvody pro její postoupení rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[17] V rozsudku č. j. 6 As 175/2022-28 kasační soud upozornil, že jeho judikatura kategoricky nevyklučuje možnost použití úředních záznamů policie jakožto důkazů. Podle 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 z úředního záznamu činily skutkovou situaci naprosto jasnou, přestupcem nijak nezpochybněnou“*. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2014, sp. zn. III. ÚS 1838/14, pak vyplývá, že další dokazování je třeba provádět v případech, *„kdy z účastníkem řízení uplatněných námitek vyplývají důvodné pochybnosti o správnosti výroku o vině či trestu.“* Pro projednávanou věc je podstatné, že stěžovatelka sama v odvolání uváděla, že skutečně byla na místě. Nejenže tedy nezpochybňovala závěry úředních záznamů a oznámení o přestupku, ale dokonce potvrdila, že se jednání, jež jí bylo kladeno za vinu, dopustila. Správní orgány tedy neměly žádný důvod provádět další dokazování, vyslýchat svědky či přehrávat videozáznamy.

[18] Rovněž problematika materiálního znaku přestupku je judikaturou posuzována konzistentně. Nejvyšší správní soud uvedl již 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 tedy správní orgány povinny zkoumat, obecně je však nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákonodárce předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28). Nejvyšší správní soud neshledává důvody, proč by materiální znak přestupku v dané věci neměl být naplněn vzhledem k tomu, že veškeré formální znaky skutkové podstaty přestupku naplněny byly.

[19] Společenskou škodlivost protiprávního jednání nemůže eliminovat ani politická pohnutka (snaha poukázat na ochranu životního prostředí), ani skutečnost, že ke spáchání přestupku došlo v době nečinnosti těžebních zařízení. Lze poznamenat, že z vyjádření provozovatele lomu Bílina ze dne 14. 3. 2019, evidovaného správními orgány pod č. j. SBS 09142/2019 (jež je obsaženo ve spisu), došlo k zastavení provozu z důvodu ochrany zdraví a života osob, které do prostoru neoprávněně vnikly v souvislosti s akcí „KLIMAKEMP 2018“. Krajský soud ani správní orgány nikterak nerozporovaly, že stěžovatelka je novinářkou a že získané materiály byly použity na přípravu reportáže, podstatné však bylo, že ani práce novináře stěžovatelku neopravňuje k porušování právních předpisů. Jak správně konstatoval krajský soud, o akci bylo možno informovat i bez toho, aby se stěžovatelka dopustila posuzovaného přestupku.

[20] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka si v několika ohledech protiřečí. Na jedné straně dovozuje, že jí dané jednání vůbec nebylo prokázáno, na druhé straně sama tvrdí, že se jej dopustila, avšak z legitimního důvodu novinářské práce. V této souvislosti pak stěžovatelka uvádí, že materiální stránka přestupku nebyla naplněna, neboť jejím záměrem byla pouze příprava reportáže, nikoli účast na protestu, ovšem zároveň spojuje legitimitu zaznamenávání průběhu protestu s legitimitou této akce samotné a namítá, že protest měl veřejně prospěšné cíle (ochrana životního prostředí). Tato argumentace stěžovatelky tedy vypovídá spíše o tom, že ve skutečnosti byla aktivní účastnicí protestu a k naplňování jeho cíle (tedy informování veřejnosti) přispívala i z pozice své novinářské profese.

[21] I když Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, stalo se tak dle § 104a s. ř. s. pro její nepřijatelnost. Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, publ. pod č. 4170/2021 Sb. NSS, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, nicméně žádné náklady mu v řízení před kasačním soudem nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 12. října 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu