

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: **J. N.**, 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 14. 7. 2022, č. j. 42 A 21/2020-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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 12. 6. 2020, č. j. SBS 15595/2020/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, organizace 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 27. 2. 2020, č. j. SBS 28423/2018/OBÚ-04/5, uložil stěžovatelce pokutu ve výši 6 000 Kč a současně jí uložil též povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] V **žalobě** stěžovatelka namítala, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, neboť proti příkazu ze dne 26. 2. 2019 podala včasný odpor, čímž došlo k jeho zrušení. I kdyby zrušený příkaz měl účinky na běh promlčecí lhůty, tyto účinky by podle stěžovatelky nastaly jeho vydáním, nikoli doručením. Jednoletá promlčecí lhůta by tak uplynula již dne 25. 2. 2020, rozhodnutí však bylo vydáno až dne 27. 2. 2020. Shromážděné podklady podle

stěžovatelky neumožňovaly vydat meritorní rozhodnutí o vině a uložit velmi přísnou sankci, neboť z nich nelze dovozovat podrobný skutkový děj a počínání stěžovatelky na místě. Postup správních orgánů byl podle stěžovatelky v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že úředním záznamem a oznámením o přestupku nelze samostatně provádět dokazování. Stěžovatelka dále namítala porušení zásady *ne bis in idem*, neboť přestupek, z něhož byla uznána vinnou, musel být spáchán v jednočinném souběhu s činem, za který již byla postižena. Podle stěžovatelky u ní nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Její motivací údajně byla 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 byl klimatický protest hrozícímu nebezpečí klimatické krize adekvátní. Jednání účastníků protestu podle stěžovatelky nevykazovalo potřebný stupeň společenské škodlivosti ve smyslu § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[3] **Krajský soud** v první řadě obsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37, č. 4341/2022 Sb. NSS, podle něhož nelze vyslovit jiný závěr, než že okamžikem přerušení běhu promlčecí doby je doručení příkazu ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle tohoto rozsudku zároveň nelze použít zásadu *in dubio mitius*, neboť výklad zákona musí za účelem právní jistoty směřovat k jednoznačnému závěru. Krajský soud označil za neopodstatněný odkaz stěžovatelky na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 12. 2019, č. j. 20 A 4/2019-72, a uzavřel, že nedošlo k uplynutí promlčecí doby podle § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[4] K námitce porušení zásady *ne bis in idem* krajský soud připustil, že tuto zásadu je namístě aplikovat i v řízení o přestupcích, jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS. Předpokladem jejího uplatnění však je, aby byla dána totožnost skutku. K tomu krajský soud citoval rozsudek ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, podle něhož je rozhodnou okolností následek významný z hlediska (trestního) práva. Při posuzování totožnosti skutku je přitom relevantní skutek *de iure*, nikoli skutek *de facto*. Tento přístup podle uvedeného rozsudku odůvodňuje rovněž skutečnost, že k řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy příslušné různé správní orgány. Při aplikaci zásady *ne bis in idem* by tak podle Nejvyššího správního soudu mohlo dojít k tomu, že by některým zájmům a hodnotám nemohla být poskytnuta ochrana (tento důsledek by byl o to závažnější v situaci, kdy by potrestání za nepřiliš závažný následek znemožnilo potrestání za daleko závažnější následek). V citované pasáži se tento soud zabýval rovněž vztahem správního trestání a trestního řízení a své úvahy podpořil rovněž argumentací z oblasti filosofie.

[5] Krajský soud se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožnil a upozornil, že v projednávané věci spácháním přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona stěžovatelka ohrozila veřejný zájem na hospodárném a bezpečném dobývání výhradních ložisek chráněných horním zákonem. Spácháním přestupku podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), pak stěžovatelka ohrozila zájmy směřující k odstranění rozporů při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku. Jednalo se tedy o odlišné následky protiprávního jednání, za něž mohla být stěžovatelka podle krajského soudu samostatně postižena.

pokračování

[6] K námitce neprokázání přestupku krajský soud shrnul, z jakých podkladů žalovaný vycházel, a konstatoval, že z těchto podkladů vyplynulo, že se stěžovatelka dopustila neoprávněného vniknutí do důlního díla. Krajský soud dále upozornil, že úřední záznamy založené ve spisu nenahrazovaly svědecké výpovědi, ale popisovaly činnost Policie České republiky. Úřední záznamy byly obecně přípustné jako důkazy ve smyslu § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[7] Krajský soud připustil, že samotné naplnění formálních znaků přestupku nemusí vždy znamenat naplnění materiální stránky. V případě stěžovatelky však neshledal žádné významné okolnosti, které by vylučovaly, že byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem. Ani dlouhodobá ochrana veřejného zájmu, snaha upozornit na klimatickou krizi, či právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod neopravňovaly stěžovatelku k porušování platných právních předpisů. Krajský soud neshledal ani porušení práva na svobodu projevu ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ani naplnění podmínek pro uplatnění práva na odpor podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod.

[8] Jelikož krajský soud neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou, podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl.

[9] V **kasací stížnosti** stěžovatelka namítá, že odpovědnost za přestupek zanikla uplynutím promlčecí doby, přestupek nebyl prokázán, byla porušena zásada *ne bis in idem* a že skutek nenaplnil materiální znak přestupku [(§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[10] 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.

[11] Krajský soud se podle stěžovatelky nevypořádal s její argumentací ohledně úředních záznamů. Stěžovatelka netvrdila, že by úřední záznamy byly jako důkazy zcela nepoužitelné, ale že skutkový závěr nesmí spočívat pouze na nich. Úřední osoby, které prováděly zásah, však jako svědci vyslechnuty nebyly, krajský soud se spokojil s pouhým úředním záznamem. 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).

[12] Stěžovatelka znovu namítá porušení zásady *ne bis in idem*. Úvaha krajského soudu týkající se odlišnosti skutků podle ní nemá oporu ve spise. Odlišnost skutků není podle stěžovatelky dána odlišným právně relevantním následkem (zásahem do různých chráněných zájmů), jak uvádí krajský soud. S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro

lidská práva stěžovatelka argumentuje, že klíčová je fakticita následku – pro totéž jednání, které má stejnou povahu a vede k týmž následkům, není možné stejnou osobu trestat opakovaně.

[13] K otázce naplnění materiální stránky přestupku stěžovatelka namítá, že skutek, který je proveden 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 zjiště a nehledí na následky. Krajský soud se však k argumentům poukazujícím na absenci materiální stránky přestupku nijak nevyjádřil.

[14] **Žalovaný** se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Shromážděné podklady podle něj umožňovaly vydat rozhodnutí, neboť jasně specifikovaly zaviněné jednání stěžovatelky, které porušilo nebo ohrozilo zájem společnosti a naplnilo znaky uvedené v zákoně. K porušení zásady *ne bis in idem* podle žalovaného nedošlo, neboť se stěžovatelka dopustila dvou přestupků podle odlišných právních předpisů. Žalovaný poznamenal, že přestupku podle horního zákona se stěžovatelka dopustila jednáním aktivním, zatímco přestupku podle zákona o právu shromažďovacím jednáním omisivním. Podle žalovaného krajský soud dostatečně vypořádal žalobní argumentaci týkající se 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.

[15] **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.).

[16] 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.

[17] 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 As 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

pokračování

judikurní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[18] 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 stěžovatelka 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 12. 10. 2023, č. j. 5 As 210/2022-30, či ze dne 30. 10. 2023, č. j. 7 As 251/2022-32.

[19] 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 např. v usnesení ze dne 5. 9. 2023, 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.

[20] V rozsudku č. j. 6 As 175/2022-28 kasační soud upozornil, že jeho judikatura kategoricky nevylučuje 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 rovněž podstatné, že stěžovatelka sama v protokolu o ústním jednání dne 11. 7. 2019 nevyužila svého práva nevypovídat a obhajovala své jednání nutností bojovat proti klimatické změně. Nejenže tedy stěžovatelka 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.

[21] Taktéž k námitce porušení zásady *ne bis in idem* se Nejvyšší správní soud v obdobných případech opakovaně vyjadřoval (srov. již výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 175/2022-28, či usnesení ze dne 7. 12. 2022, č. j. 4 As 82/2022-45, a ze dne 22. 2. 2023, č. j. 2 As 182/2022-32). Z usnesení ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 95/2022-37, se podává, že *„[s]těžovatel spáchal přestupky ve vícečinném souběhu, lišilo se jak jednání, kterým byly přestupky spáchány, tak jejich následky. Formální znaky přestupku podle horního zákona stěžovatel naplnil tím, že unikl do důlního díla, kam je vstup zakázán. Přestupek dle zákona o právu shromažďovacím naplnil tím, že neuposlechl pokyn policisty k opuštění prostoru lomu Bílina. Skutkové podstaty předmětných přestupků navíc chrání odlišné zájmy. Přestupky podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím a § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých*

*přestupcích 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, zajištění bezpečnosti při této činnosti (a tím pádem na ochranu života a zdraví) a též na ochranu majetku subjektů, které provádějí hornickou činnost“. V usnesení č. j. 2 As 182/2022-32 kasační soud uzavřel, že podstata jednání naplňujícího skutkové podstaty obou přestupků (podle horního zákona a zákona o právu shromažďovacím) se liší, a v takovém případě je aplikace zásady *ne bis in idem* z povahy věci vyloučena – jde o více skutků, a není tudíž naplněn znak *idem*. I v tomto aspektu je tedy napadený rozsudek plně v souladu s judikaturou tohoto soudu.*

[22] 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.

[23] 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“.

[24] 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.

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

V Brně 14. listopadu 2023

JUDr. Lenka Matyášová

pokračování

předsedkyně senátu