



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobců: **a) H. V., b) M. M., c) M. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Janou Gavlasovou, advokátkou se sídlem Západní 449, Chýně, **d) Mgr. J. G.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2010, čj. 101983/2010/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 12. 2013, čj. 4 A 27/2010 – 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 12. 2013, čj. 4 A 27/2010 – 36, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali dne 24. 9. 2009 Policii ČR Zdice (dále též „policejní orgán“) žádost o prověření, zda nedošlo ke spáchání trestného činu, kterého se měl dopustit J. Š. tím, že na svých webových stránkách uveřejňoval skutečnosti, jimiž se žalobci cítili uraženi na cti. Po prověření věci policejní orgán odevzdal věc Městskému úřadu Hořovice, Komisi k projednávání přestupků (dále jen „správní orgán I. stupně“) s tím, že nebylo zjištěno naplnění skutkové podstaty trestného činu a věc byla kvalifikována jako přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[2] Správní orgán I. stupně svým usnesením ze dne 15. 3. 2010, čj. Pre71/2010, řízení o přestupku zastavil podle § 66 odst. 3 písm. f) zákona o přestupcích, neboť návrh na zahájení řízení byl podán opožděně. Řízení o tomto přestupku totiž může být zahájeno pouze na návrh, který lze podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení (§ 68 odst. 2 zákona o přestupcích). Správní orgán I. stupně považoval za začátek lhůty k podání návrhu na zahájení řízení o přestupku den, kdy se žalobci dozvěděli o údajném přestupku, což bylo nejpozději v den podání žádosti o prověření, zda nedošlo ke spáchání trestného činu. V daném případě se dle jeho názoru nejednalo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, neboť nebyly zahájeny úkony trestního řízení a policie v této věci trestní řízení nevedla.

[3] K odvolání žalobců žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím změnil usnesení správního orgánu I. stupně ve výroku tak, že věc projednávaného přestupku proti občanskému soužití se podle § 66 odst. 3 písm. f) zákona o přestupcích odkládá, neboť návrh na zahájení řízení o přestupku byl podán opožděně. Potvrdil tak závěry správního orgánu I. stupně týkající se běhu tříměsíční lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku ve smyslu § 68 odst. 2 tohoto zákona.

II. Závěry napadeného rozsudku městského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu k městskému soudu, který napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány nesprávně a v rozporu s § 68 odst. 2 zákona o přestupcích posoudily běh lhůty k podání návrhu na zahájení řízení o přestupku. Žalobci se nejprve obrátili na policejní orgán s posouzením otázky, zda nedošlo ke spáchání trestného činu. Policie dospěla k závěru, že se o trestný čin nejedná, a proto nezačala úkony trestního řízení, ale postoupila věc příslušnému správnímu orgánu k vyřízení přestupku proti občanskému soužití. O postoupení informovala žalobce a poučila ho o nutnosti podání návrhu na zahájení řízení podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Soud proto uzavřel, že policie v tomto případě prováděla přípravné řízení spočívající v prověřování. Policie ovšem nedospěla k tomu, že by došlo k trestnému činu, proto postupovala podle § 159a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), dle kterého v případě, kdy nejde o podezření z trestného činu, policejní orgán odevzdá věc příslušnému orgánu k projednání přestupku podle odst. 1 písm. a) tohoto ustanovení. Byla tak splněna podmínka podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích, podle níž je v takovém případě lhůta k podání návrhu příslušnému správnímu orgánu počítána od okamžiku, kdy se navrhovatel dozvěděl o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. Oba správní orgány proto měly posoudit, zda žalobci podali návrh ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se dozvěděli o postoupení věci orgánem policie správnímu orgánu.

III. Argumenty kasační stížnosti žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1

písm. d) s. ř. s., pro které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň podal návrh na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

[7] Podle stěžovatele soud nevycházel ze skutkových zjištění a úvah obsažených v rozhodnutích a ve spisech správních orgánů a jednal tak v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, např. nálezem sp. zn. II. ÚS 156/2000 či sp. zn. II. ÚS 361/2000.

[8] Stěžovatel zejména zdůrazňuje, že správní spis obsahuje dopis orgánu policie ze dne 18. 11. 2009, ve kterém je výslovně uvedeno, že jde o odevzdání věci podle § 58 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích. Dále je ve spise založeno vyrozumění o odevzdání spisové dokumentace správnímu orgánu spolu s poučením žalobců, že projednání přestupku musí navrhnout u příslušného správního orgánu. Založeno je také oznámení policie, že ve věci žalobců nebyly zahájeny úkony trestního řízení. Stěžovatel má za to, že soud se nijak se zjištěným skutkovým stavem nevypořádal, nechal tyto listiny bez hodnocení a naopak přijal opačný závěr, než z těchto listin jednoznačně vyplývá.

[9] Kasační stížnost dále odkazuje na relevantní ustanovení zákona o přestupcích a trestního řádu. Soud podle stěžovatele nijak neodůvodnil, proč spatřuje v jakýchkoliv úkonech orgánu Policie ČR úkony orgánu činného v trestním řízení. Nevypořádal se ani s § 67 odst. 2 zákona o přestupcích, který výslovně rozlišuje mezi „*oznámením*“ a „*postoupením*“ činěným vždy orgánem Policie ČR. Stejně tak trestní řád výslovně rozlišuje „*postoupení věci*“ a „*odevzdání věci*“ a váže je na rozdílný stav řízení. Zatímco postoupení věci je ve stadiu po provedení přípravného řízení, odevzdání věci je ve stadiu zjišťování ještě před sepsáním záznamu o zahájení úkonů v trestním řízení. Soud zcela opomněl odůvodnit, proč dospěl k závěru, že ve věci byly zahájeny úkony trestního řízení, přestože pro takový závěr nemá oporu ve správním spise. Úkony orgánu Policie ČR byly prováděny pouze podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky a podle zákona o přestupcích, nikoliv však podle trestního řádu. Stěžovatel uvedl, že trestní řád úkony „*prověřování*“ a „*objasňování*“ definuje ke stadiu trestního řízení přípravného, jež je zahájeno až sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, který však v této právní věci sepsán nebyl. Na základě uvedených poznatků shrnul, že na všechny úkony orgánů Policie ČR nelze hledět jako na úkony prováděné v trestním řízení. Pro podporu svého výkladu § 68 odst. 2 zákona o přestupcích odkázal stěžovatel také na stanovisko Veřejného ochránce práv týkající se přestupků.

[10] Podle stěžovatele tedy určujícím okamžikem zákonné tříměsíční lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku bylo datum, kdy se žalobci o přestupku dozvěděli. V případě výkladu § 68 odst. 2 zákona o přestupcích provedeného městským soudem by toto ustanovení ztrácelo smysl, neboť navrhovateli by těsně před uplynutím lhůty stačilo, aby učinil obecné trestní oznámení o předmětném skutku na Policii ČR, čímž by si zajistil další tříměsíční lhůtu pro podání návrhu na projednání přestupku.

IV. Vyjádření žalobců ke kasační stížnosti

[11] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně zdůraznili, že stěžovatel v rámci odůvodnění kasační stížnosti zcela mate pojmy vztahující se k trestnímu řízení a

vytýká městskému soudu, co soud nikdy neuvedl, resp. čím nikdy neargumentoval. Správní orgány vybočily z mezí a hledisek stanovených zákonem, pokud dospěly k závěru, že žalobci měli podat návrh na zahájení řízení o přestupku ve tříměsíční lhůtě ode dne, kdy se o přestupku dozvěděli, a nikoliv od okamžiku, kdy jim bylo policií oznámeno, že věc byla odevzdána k projednání přestupku.

[12] Co se týče citací jednotlivých ustanovení trestního řádu, zásadní je podle žalobců § 12 odst. 10, podle kterého se trestním řízením rozumí řízení podle trestního řádu, na což upozorňoval i stěžovatel, který však nechápe celý obsah a rozsah trestního řízení. Policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení nepochybně činil v souladu s trestním řádem úkony k objasnění a prověření skutečností, zda byl spáchán trestný čin. Jelikož dospěl k závěru, že se o trestný čin nejedná, nezahájil ani úkony v trestním řízení a věc odevzdal, tedy postoupil, správnímu orgánu v souladu s § 159 odst. 1 písm. a) trestního řádu. K odevzdání věci přitom může dojít ještě před tím, než je sepsán záznam o zahájení úkonů trestního řízení. Jedná se o způsob vyřízení věci poté, kdy je podle § 158 odst. 2 trestního řádu přijato oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, ale před tím, než dojde k zahájení trestního stíhání. Chybná je také námitka stěžovatele, že krajský soud tvrdil, že ve věci byly zahájeny úkony trestního řízení. Výklad běhu lhůty, jak jej uvádí stěžovatel, nevyplývá ani ze stanoviska Veřejného ochránce práv. Žalobcům proto nelze klást k tíži, že za situace, kdy byli přesvědčeni o tom, že okolnosti případu nasvědčují spáchání trestného činu, se obrátili na orgány činné v trestním řízení s podáním podle trestního řádu.

[13] Na základě výše uvedeného žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Zároveň vyjádřili nesouhlas s tím, že by měl být kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, neboť k tomu nebyly naplněny zákonné důvody.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[15] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Pro posouzení nyní projednávané věci je podstatný výklad § 68 odst. 2 zákona o přestupcích, který upravuje subjektivní lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupcích, které lze projednat pouze na návrh (§ 68 odst. 1 zákona o přestupcích). Konkrétně § 68 odst. 2 zákona o přestupcích uvádí, že „[u] přestupku, který lze projednat jen na návrh, lze návrh podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a

kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.“ Z uvedeného ustanovení tedy vyplývá, že kvalifikovaný návrh na zahájení řízení o přestupku, jež je možné zahájit pouze na návrh, lze podat nejpozději do tří měsíců od dne, kdy se navrhovatel dozvěděl buď o přestupku, nebo o postoupení věci, původně posuzované jako trestný čin orgánem činným v trestním řízení. Tříměsíční lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku je lhůtou prekluzivní (propadnou) a její zmeškání tak nelze prominout. Opožděné podání návrhu je proto důvodem k odložení věci správním orgánem a tvoří tak překážku projednání věci. Pokud je naopak návrh podán včas, ale neobsahuje všechny zákonem předvídané náležitosti, správní orgán jej v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (viz *Horzinková, E., Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 278).

[18] Ze spisové dokumentace zjistil Nejvyšší správní soud následující pro věc relevantní skutečnosti. Žalobci podali dne 24. 9. 2009 žádost o prověření, zda se J. Š. nedopouští trestného činu. Na základě tohoto podání příslušný policejní orgán prošetřil obsah webových stránek provozovaných J. Š. a stanovil právní kvalifikaci – přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Spisový materiál proto odevzdal podle § 58 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích k projednání správnímu orgánu I. stupně, který věc obdržel dne 23. 11. 2009. Žalobcům zaslal policejní orgán „Vyrozumění o odevzdání spisového materiálu správnímu orgánu“ ze dne 18. 11. 2009, které však bylo žalobcům podle jejich tvrzení odesláno až 27. 1. 2010. V tomto vyrozumění poučil žalobce o tom, že mohou podat návrh na projednání věci u příslušného správního orgánu podle § 68 zákona o přestupcích. Dne 24. 2. 2010 podali žalobci správnímu orgánu I. stupně návrh na projednání věci – podezření ze spáchání přestupku. Přípisem ze dne 11. 3. 2010 správní orgán I. stupně požádal policejní orgán o vyjádření, zda v dané věci zahájil úkony trestního řízení. Policejní orgán v dopise ze 12. 3. 2010 uvedl, že věc byla kvalifikována jako přestupek proti občanskému soužití a vzhledem k tomu, že nebyly naplněny znaky trestného činu, nebyly ve věci zahájeny úkony trestního řízení.

[19] Mezi žalobci a stěžovatelem je nyní spor o to, zda lze výše popsané odevzdání spisového materiálu policejním orgánem správnímu orgánu I. stupně považovat za postoupení věci orgánem činným v trestním řízení ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Na zodpovězení této otázky závisí posouzení počátku běhu prekluzivní tříměsíční lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku, tedy to, zda zákonná lhůta počala běžet ode dne, kdy se žalobci o přestupku dozvěděli (v takovém případě by byl návrh podán opožděně), nebo ode dne, kdy se dozvěděli o postoupení věci správnímu orgánu orgánem činným v trestním řízení (pak by zřejmě mohla být lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku zachována).

[20] Trestní řád upravuje postoupení věci jinému orgánu v § 171, podle kterého „[s]tátní zástupce postoupí věc jinému orgánu, jestliže výsledky přípravného řízení ukazují, že nejde o trestný čin, že však jde o skutek, který by mohl být jiným příslušným orgánem posouzen jako přestupek, jiný správní delikt nebo kárné provinění“. Stejně tak může v rámci řízení před soudem postoupit věc jinému orgánu soud (§ 188 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 171 trestního řádu]. Trestní řád však neumožňuje „postoupení“ věci přímo orgánem policie.

[21] Krajský soud dospěl k závěru, že v posuzované věci orgán policie, coby orgán činný v trestním řízení, odevzdal věc podle § 159a odst. 1 trestního řádu, z čehož dovodil, že lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku zůstala zachována. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť policejní orgán v posuzované věci vůbec nejednal jako orgán činný v trestním řízení. Ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích ovšem hovoří o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

[22] Pro vyjasnění skutečnosti, zda orgán policie v projednávaném případě jednal jako orgán činný v trestním řízení či nikoliv, je třeba posoudit, zda v dané věci došlo k zahájení trestního řízení. Stanovení jednoznačné hranice počátku trestního řízení (tj. řízení, v němž policejní orgán postupuje podle trestního řádu) v rámci činnosti policie při předcházení trestné činnosti a plnění úkolů podle trestního řádu (ve smyslu § 2 zákona č. 237/2008 Sb., o Policii České republiky) může být značně obtížné. Před zahájením trestního řízení totiž existuje ještě určitý neformální úsek činnosti policie (nazývaný jako tzv. „předprocesní“ stadium), který není trestním řízením podle trestního řádu. Jde o postup podle § 158 odst. 1 trestního řádu, jenž stanovuje: *„Policejní orgán je povinen na základě vlastních poznatků, trestních oznámení i podnětů jiných osob a orgánů, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu, učinit všechna potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a směřující ke zjištění jeho pachatele; je povinen činit též nezbytná opatření k předcházení trestné činnosti. Pověřené orgány Vězeňské služby České republiky neprodleně informují Generální inspekci bezpečnostních sborů, jakmile zahájí takové šetření.“* Orgán policie v rámci tohoto stadia provádí operativní činnosti podle zákona o Policii České republiky, které jen v některých případech vyústí v odhalení skutečností vzbuzujících podezření ze spáchání trestného činu. V rámci tohoto stadia však ještě nejedná jako orgán činný v trestním řízení (ve smyslu § 12 odst. 2 trestního řádu); tím je až od okamžiku, kdy začne postupovat podle trestního řádu. Rozhodující pro zahájení tohoto postupu je okamžik, ve kterém mohl policejní orgán poprvé učinit (většinou na základě podnětu z trestních oznámení) závěr o podezření ze spáchání trestného činu, na jehož základě může zahájit úkony trestního řízení, a to buď sepsáním záznamu podle § 158 odst. 3 trestního řádu či provedením neodkladných nebo neopakovatelných úkonů, případně přímo zahájením trestního stíhání ve smyslu § 160 trestního řádu (viz Šámal, P., Musil, J., Kuchta, J. a kol.: Trestní právo procesní. 4. přeprac. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013 s. 181 – 182, 494).

[23] V této souvislosti lze odkázat také na výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství poř. č. 1/2012, které uvádí, že *„postup policie (policejních orgánů), který předchází sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, se řídí výhradně jinými právními předpisy, než trestním řádem, zejm. zákonem č. 273/2008 Sb. [...] a nepodléhá dozoru státního zástupce. Jakmile však policejní orgán dospěje k přesvědčení, že jsou zde skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, je povinen sepsat o tom záznam o zahájení úkonů trestního řízení“* (viz Sběrka výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství, dostupná z <http://www.nsz.cz>).

[24] Z výše uvedeného je nutné vyvodit, že policejní orgán vystupuje v roli orgánu činného v trestním řízení až po zahájení trestního řízení. Při postupu podle § 158 odst. 1 trestního řádu (tj. v „předprocesním“ stadiu, které není součástí trestního řízení) nejedná

podle trestního řádu; nejčastěji postupuje podle zákona o Policii České republiky, případně podle zákona o přestupcích.

[25] V posuzované věci ze spisové dokumentace vyplývá, že policejní orgán v rámci postupu podle § 158 odst. 1 trestního řádu prověřoval podnět přijatý od žalobců, avšak vzhledem k tomu, že neshledal, že by došlo k trestnému činu, nezahájil úkony trestního řízení (§ 158 odst. 3 trestního řádu) a věc odevzdal příslušnému správnímu orgánu. Je proto nepochybné, že policejní orgán nevystupoval jako orgán činný v trestním řízení, neboť trestní řízení vůbec nebylo zahájeno a nejednal ani podle trestního řádu. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že odevzdání věci policejním orgánem správnímu orgánu I. stupně nemohlo představovat „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o přestupcích.

[26] Lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích se proto z povahy věci nemohla odvíjet od „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“, neboť k takovému postoupení nedošlo. Počátek lhůty je tak třeba vázat na okamžik „dozvědění se“ o přestupku, tedy na okamžik, kdy žalobci (jako poškozené osoby) pocítili svoji újmu, která jim vznikla v důsledku jednání obviněného z přestupku, a domnívali se, že by mělo být takové jednání jako škodlivé potrestáno. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se správními orgány v tom, že nejzazším okamžikem, kdy se žalobci dozvěděli o spáchání přestupku, je okamžik podání žádosti o prošetření, zda nebyl spáchán trestný čin, k policejnímu orgánu, tedy den 24. 9. 2009. Je tak nepochybné, že pokud žalobci podali svůj návrh dne 24. 2. 2010, byl tento návrh podán opožděně, neboť tříměsíční prekluzivní lhůta uplynula nejpozději dne 24. 12. 2009. Jak již bylo zmíněno výše, marné uplynutí této lhůty není možné nijak zhojit. Lze proto uzavřít, že správní orgán I. stupně i žalovaný postupovali správně, pokud lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku odvíjeli ode dne, kdy se žalobci o přestupku dozvěděli. Námitku nezákonnosti rozsudku městského soudu z důvodu nesprávného posouzení otázky týkající se počátku zákonné lhůty podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích tak Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

[27] Za nepřiléhavé však Nejvyšší správní soud považuje tvrzení stěžovatele, že městský soud porušil judikaturu Ústavního soudu (konkrétně nálezů sp. zn. II. ÚS 156/2000 či sp. zn. II. ÚS 361/2000), která se zabývala mezemi správního uvážení. Ústavní soud v odkazovaných nálezech konstatoval, že *„současná právní úprava podrobuje soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů po stránce jejich zákonnosti u rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správního uvážení). U těchto správních rozhodnutí přezkumává soud pouze, zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem [...]“*. V nyní posuzované věci se však nejednalo o případ, kdy by správní orgány rozhodovaly na základě správního uvážení. Naopak zde určovaly počátek lhůty pro zahájení řízení o přestupku, který musí být stanoven v souladu se zákonem, a žádný prostor pro správní uvážení zde není poskytnut. Uvedená judikatura Ústavního soudu proto na tuto věc nedopadá.

[28] Nad rámec uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné vyjádřit se k celkovému přístupu správních orgánů vycházející z předpokladu, že oznámení policejního orgánu o postoupení věci správnímu orgánu I. stupně bylo žalobcům opravdu

doručeno až 27. 1. 2010. V takovém případě nelze přehlédnout vadný postup policejního orgánu, který svou nedbalostí a pomalým vyřizováním věci *de facto* znemožnil žalobcům podat včasné návrh ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Policejní orgán totiž odevzdal věc správnímu orgánu I. stupně již dne 23. 11. 2009, zatímco oznámení o jejím předání zaslal žalobcům téměř o dva měsíce později dne 27. 1. 2010, tedy až v po uplynutí lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku (ta uplynula nejpozději dne 24. 12. 2009). Kdyby žalobci obdrželi oznámení o předání věci ve stejnou dobu jako správní orgán, tříměsíční lhůta pro podání návrhu jim mohla zůstat zachována. Takové jednání policejního orgánu je zcela rozporné s principy dobré správy, které v sobě zahrnují zásadu efektivit správního řízení a vzájemnou součinnost a spolupráci správních orgánů. Tyto principy jsou promítnuty jednak do § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu, podle nichž je veřejná správa službou veřejnosti a správní orgány jsou povinny koordinovat své postupy a spolupracovat v zájmu naplnění požadavků dobré správy. V § 6 správního řádu je dále zakotvena zásada efektivnosti, tedy rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Je třeba upozornit, že tyto zásady jsou aplikovatelné jak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, tak v rovině vertikální, tedy ve vztahu správních orgánů k uživatelům veřejné správy. Správní orgány musí usilovat o komplexní vyřízení věci a jsou povinny v přiměřeném čase učinit všechny kroky nezbytné k vyřešení problému, se kterým se na ně uživatel veřejné správy obrátil (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008 – 49, publ. pod č. 1746/2009 Sb. NSS). Této povinnosti však v nyní posuzované věci policejní orgán nedostál.

[29] Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, že nesprávný postup správních orgánů nelze přičítat k tíži účastníků řízení (to vyplývá např. z uvedeného rozsudku NSS čj. 1 As 30/2008 – 49 či z nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04). Z toho by bylo možné vyvodit, že i v této věci by žalobci neměli být postupem správních orgánů, v důsledku kterého jim bylo znemožněno podat návrh na zahájení řízení včas, zkrácení na svých právech. Při aplikaci tohoto judikatorního pravidla je ovšem nezbytné přihlídnout ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu a také k postavení osob, které by takovým postupem mohly být znevýhodněny. V nyní posuzovaném případě totiž proti sobě stála dvě práva, resp. dva zájmy: jednak právo na ochranu cti žalobců a jejich zájem na zahájení řízení o přestupku a případném potrestání obviněného z přestupku, a na druhé straně právo možného pachatele přestupku být trestán pouze v zákonem stanovených mantinelech, tedy mimo jiné pouze v zákonem předvídané lhůtě, po jejímž uplynutí se „trestnost“ přestupku prekluduje. Zde je namístě zejména zohlednit skutečnost, že pokud by byla lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku prodloužena nad rámec zákonem stanovené lhůty z důvodu nesprávného postupu správních orgánů, došlo by tak k rozšíření lhůty pro potrestání pachatele přestupku, což by bylo naprosto nepřijatelné. V přestupkovém řízení, které je chápáno jako trestní řízení v širším smyslu (viz. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, 7 Afs 27/2008 - 46) je totiž třeba respektovat základní zásady trestního práva a mezi nimi i zásadu řádného zákonného procesu, podle které nesmí být nikdo stíhán jinak než ze zákonných důvodů a způsobem stanoveným zákonem (viz čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Za této situace je jednoznačně nutné jako silnější upřednostnit právo obviněného z přestupku, neboť vadný postup správních orgánů za žádných okolností nelze přičítat k tíži potenciálně trestaného pachatele přestupku.

[30] Na druhou stranu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že žalobci mohli z hlediska zásady procesní opatrnosti (obzvlášť pokud byli zastoupeni advokátkou disponující odbornými znalostmi) zároveň s žádostí o prověření, zda se nejednalo o trestný čin, podat také návrh na zahájení řízení o přestupku, čímž by předešli zmeškání lhůty podle § 68 odst. 2 zákona o přestupcích.

VI. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelovu námitku nezákonnosti napadeného rozsudku důvodnou, proto jej ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. března 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu