



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M. D.**, zastoupený JUDr. Dušanem Ažaltovičem, advokátem se sídlem Potočná 41/109, Trenčín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 7. 2014, č. j. 22 A 70/2013 – 31,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 7. 2014, č. j. 22 A 70/2013 – 31, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 30. 7. 2013, č. j. KUZL 48244/2013, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Luhačovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 6. 2013, č. j. MULU 9343/2013, jímž bylo odloženo oznámení Policie České republiky, obvodního oddělení Luhačovice ze dne 25. 4. 2013, č. j. KRPZ 19380-32/TČ-2013-150513, podle něhož byla M. D., podezřelá ze spáchání přestupku proti občanskému soužití ve smyslu ust. § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se měla dopustit tím, že dne 22. 2. 2013 v 17:34 hod. a 17:36 hod. v textových zprávách zaslaných na mobilní telefon urážela stěžovatele slovy, že je „kriminálník“, čímž měla narušit občanské soužití ublížením na cti urážkou nebo vydáním v posměch.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku nejprve odkázal na ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích, podle kterého 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. Podle krajského soudu je tuto lhůtu nutno považovat za hmotněprávní, neboť z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že po jejím uplynutí již nelze návrh úspěšně uplatnit. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh zpravidla nelze ovlivnit jednáním recipientů příslušných právních norem, a jejich zmeškání má za následek zánik práv, resp. konec lhůty je absolutní. U hmotněprávní lhůty je přitom

rozhodující, je-li písemnost v poslední den lhůty adresátu skutečně doručena. Stěžovatel se tak mýlil, měl-li za to, že citované ustanovení s uplynutím lhůty nespojuje žádné právní důsledky pro věc samu. Stěžovatel byl dne 16. 5. 2013 vyrozuměn správním orgánem I. stupně o možnosti podat návrh na projednání přestupku, jehož se vůči němu měla dopustit M. D., a to ve lhůtě do 22. 5. 2013. V tomto vyrozumění byl stěžovatel zároveň poučen, že nebude-li návrh ve lhůtě podán, bude věc odložena. Protože se jedná o lhůtu hmotněprávní, musel být návrh v této lhůtě doručen věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Nestačilo jeho předání k poštovní přepravě. Vzhledem k tomu, že se jedná o lhůtu stanovenou podle měsíců, podle ust. § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) končí tato lhůta uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Proto ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, kterého se stěžovatel dovolává, nelze v daném případě uplatnit. Stěžovatel se o přestupkovém jednání M. D. dozvěděl dne 22. 2. 2013, kdy od ní obdržel dvě krátké textové zprávy, ve kterých ho označila slovem „kriminálník“. Správní orgán I. stupně stěžovatele poté řádně poučil v jaké lhůtě a kde může svůj návrh na projednání přestupku podat. Krajský soud neakceptoval stěžovatelovu argumentaci, že od momentu, kdy je orgánem činným v trestním řízení rozhodnuto, že se jedná o přestupek a tato věc je oznámena navrhovateli, začne běžet tříměsíční lhůta na podání návrhu na projednání přestupku, neboť pouhé předání oznámení věci správnímu orgánu Policií České republiky, nekonala-li ve věci úkony v trestním řízení, není možné posuzovat jako postoupení věci orgánem činným v trestním řízení ve smyslu ust. § 68 odst. 2 správního řádu. Nebylo tak možné dovodit, že by po tuto dobu běželo trestní řízení, protože nebyly učiněny žádné úkony podle trestního řádu. Krajský soud proto v postupu správních orgánů neshledal žádné pochybení, které by způsobovalo nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že odůvodnění napadeného rozsudku je v části týkající se povahy lhůty podle ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích jen replikou odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 60. Z tohoto rozsudku přitom vyplývá, že procesní lhůty mohou být upraveny i přímo zákonem a jejich zmeškání nemusí, ale zároveň i může, mít za následek ztrátu práva. Stěžovatel nikdy netvrdil, že by zmeškání lhůty podle ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích nemělo znamenat propadnutí lhůty na podání návrhu, ale pouze namítal, že se jedná o procesní, a ne hmotněprávní lhůtu. Stěžovatel dále tvrdil, že ust. § 44 odst. 1 správního řádu neurčuje charakter lhůty na podání návrhu na projednání přestupku, když toto ustanovení upravuje moment, kdy dochází k začátku řízení. Žádným způsobem však neupravuje otázku zachování lhůty na podání návrhu, která je upravena v ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Krajský úřad na jedné straně ve věci aplikoval ust. § 40 odst. 1 písm. b) správního řádu, které určuje konec lhůty, avšak na straně druhé uzavřel, že ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, které upravuje zachování lhůty, je v daném případě neaplikovatelné. Stěžovatel tak v tomto postupu shledává svévolnou selekci aplikace zákonných ustanovení, kterou krajský soud nijak nevysvětlil, v důsledku čehož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatel také namítal, že až od okamžiku odevzdání věci policejním orgánem k projednání přestupku by měla začít plynout tříměsíční lhůta pro podání návrhu na projednání přestupku. Pokud by totiž bylo ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích vykládáno podle argumentace krajského soudu, docházelo by v mnoha případech k nepřipustnému zamezení možnosti pro podání návrhu na projednání přestupku. V čase spáchání skutku totiž stěžovatel nevěděl, resp. ani vědět nemohl, že se v dané věci jedná pouze o přestupek. O této skutečnosti se dozvěděl až poté, kdy byla věc odevzdána policejním orgánem správnímu orgánu I. stupně, tudíž od tohoto momentu měla začít plynout lhůta pro podání návrhu na projednání přestupku. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s právním posouzením věci krajským soudem v napadeném rozsudku, že lhůta pro podání návrhu podle ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích je lhůtou hmotněprávní a prekluzivní. Co se týče počátku běhu lhůty ve smyslu citovaného ustanovení, pak krajský úřad zastává názor, že pouhé oznámení věci správnímu orgánu Policií České republiky, nekonala-li ve věci úkony v trestním řízení, není možné posuzovat jako postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V dané věci se tedy počátek běhu lhůty tří měsíců odvíjel od okamžiku, kdy se stěžovatel o jednání M. D. dozvěděl, bez ohledu na to, že věc byla zároveň šetřena Policií České republiky. Dne 16. 5. 2013 byl stěžovatel prokazatelně poučen, v jaké lhůtě musí být návrh u příslušného správního orgánu podán, a to i s uvedením posledního dne této lhůty, tj. 22. 5. 2013. Stěžovateli tak nebylo upřeno právo podat v zákonné lhůtě návrh na projednání přestupku. Na tomto základě krajský úřad navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Součástí správního spisu je oznámení Policie České republiky, obvodního oddělení policie Luhačovice ze dne 25. 4. 2013, č. j. KRPZ-19380-32/TČ-2013-150513, označené jako „odevzdání věci k projednání přestupku“ týkající se mimo jiné podezření ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle ust. § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterého se měla dopustit M. D., dne 22. 2. 2013 v 17:34 a 17:36 hod. tím, že v textových zprávách zaslaných na stěžovatelův mobilní telefon urážela stěžovatele slovy, že je „kriminálník“. Ve sdělení ze dne 3. 5. 2013, č. j. MULU 7017/2013, byl stěžovatel vyrozuměn o jeho oprávnění podat návrh na projednání přestupku, a to ve lhůtě do dne 22. 5. 2013. Dle připojené doručky tuto písemnost převzal dne 16. 5. 2013. Návrh na projednání přestupku podal stěžovatel k poštovní přepravě dne 22. 5. 2013, přičemž návrh byl správnímu orgánu I. stupně podle podacího razítka doručen dne 23. 5. 2013. Následně dne 3. 6. 2013 bylo stěžovateli doručeno vyrozumění správního orgánu I. stupně ze dne 29. 5. 2013, č. j. MULU 8597/2013, s upozorněním, že lhůta k podání návrhu uplynula dnem 22. 5. 2013, a proto předmětná přestupková věc bude ve smyslu ust. § 66 odst. 3 písm. f) zákona o přestupcích odložena s tím, že návrh na projednání přestupku byl podán opožděně. Usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 10. 6. 2013, č. j. MULU 9343/2013, pak bylo oznámení Policie České republiky, obvodního oddělení Luhačovice, ze dne 25. 4. 2013, č. j. KRPZ-19380-32/TČ-2013-150513, ve věci uvedeného přestupku ze dne 22. 2. 2013 odloženo.

Pro posouzení věci je podstatný výklad ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích, který upravuje subjektivní lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupcích, které lze projednat pouze na návrh (ust. § 68 odst. 1 zákona o přestupcích).

Podle ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích 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 citovaného ustanovení tedy vyplývá, že 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 hmotněprávní prekluzivní (propadnou) a její zmeškání tak nelze prominout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014,

č. j. 1 As 18/2014 - 32). Opožděné podání návrhu je proto důvodem k odložení věci správním orgánem a je překážkou pro projednání věci.

Podle ust. § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Pro zahájení řízení o žádosti je rozhodující časový okamžik, kdy byla žádost doručena orgánu, který je k jejímu projednání a rozhodnutí věcně a místně příslušný. To znamená, že nestačí, aby byl návrh podán poslední den této lhůty k poštovní přepravě, ale musí být příslušnému správnímu orgánu doručen. Namítal-li stěžovatel, že se krajský soud dopustil svévolné selekce aplikace zákonných ustanovení, kterou nijak nevysvětlil, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným, tato stížní námitka není podle Nejvyššího správního soudu důvodná. Krajský soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku zcela srozumitelně a jasně uvedl, že vzhledem k tomu, že lhůta stanovená v ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích je lhůtou hmotněprávní (stanovenou podle měsíců), znamená to, že návrh na projednání přestupku musel být v této lhůtě věcně a místně příslušnému správnímu orgánu doručen. Není tedy rozhodné datum podání návrhu k poštovní přepravě, neboť řízení je zahájeno až dnem dojití tohoto návrhu správnímu orgánu. Z těchto důvodů se tedy ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu v daném případě neuplatní. Toto hodnocení krajského soudu je podle názoru Nejvyššího správního soudu v souladu se zákonem, a proto se nelze ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že by v daném kontextu byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že odevzdání věci policejním orgánem správnímu orgánu I. stupně je třeba považovat za postoupení věci orgánem činným v trestním řízení ve smyslu ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Pro posouzení, zda orgán policie v projednávaném případě jednal jako orgán činný v trestním řízení či nikoliv, je rozhodné, bylo-li ve věci zahájeno trestní řízení. Stanovení jednoznačné hranice počátku trestního řízení, tj. řízení, v němž policejní orgán postupuje podle zákona č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), v rámci činnosti policie při předcházení trestné činnosti a plnění úkolů podle trestního řádu 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 ust. § 158 odst. 1 trestního řádu, podle něhož 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. Orgán policie v rámci tohoto stadia provádí operativní činnosti podle zákona č. 273/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii České republiky“), které jen v některých případech vedou ke zjištění skutečností vzbuzujících podezření ze spáchání trestného činu. V tomto stadiu však ještě nejedná jako orgán činný v trestním řízení. 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 závěr o podezření ze spáchání trestného činu, na jehož základě může zahájit procesní úkony v trestním řízení, a to buď sepsáním záznamu podle ust. § 158 odst. 3 trestního řádu nebo provedením neodkladných nebo neopakovatelných úkonů, případně zahájí trestní stíhání podle ust. § 160 trestního řádu.

V této souvislosti lze odkázat na výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství poř. č. 1/2012, ve kterém se uvádí, že „[p]ostup 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 ke 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 Sbíрка výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelství).*

Z výše uvedeného je třeba vyvodit, že policejní orgán vystupuje jako orgán činný v trestním řízení až po zahájení trestního řízení. Při postupu podle ust. § 158 odst. 1 trestního řádu (tj. v „předprocesním“ stadiu, které není součástí trestního řízení) nejedná podle trestního řádu. Zpravidla postupuje podle zákona o Policii České republiky, případně zákona o přestupcích (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, č. j. 1 As 18/2014 – 32 a ze dne 11. 7. 2007, č. j. 1 As 17/2007 - 73).

V dané věci policejní orgán v rámci postupu podle ust. § 158 odst. 1 trestního řádu prověřoval podnět přijatý od stěžovatele, avšak vzhledem k tomu, že neshledal, že by došlo k trestnému činu, neprováděl úkony v rámci trestního řízení (ust. § 158 odst. 3 trestního řádu) a věc postoupil příslušnému správnímu orgánu. Je proto nepochybné, že policejní orgán nevystupoval jako orgán činný v trestním řízení, neboť trestní řízení nebylo zahájeno. Proto se v daném případě nejednalo o „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“ ve smyslu ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích. Pro počátek běhu lhůty je tak rozhodující okamžik „dozvědění se“ o přestupku, tedy okamžik, kdy byly stěžovateli na jeho mobilní telefon doručeny předmětné textové zprávy. Je tak nepochybné, že pokud stěžovatel podal návrh dne 23. 5. 2013, jednalo se o opožděné podání, neboť tříměsíční prekluzivní lhůta uplynula nejpozději dne 22. 5. 2013. Správní orgány proto postupovaly v souladu se zákonem, pokud lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku odvíjeli ode dne, kdy se stěžovatel o přestupku dozvěděl. Námitku nezákonnosti rozsudku krajského soudu z důvodu nesprávného posouzení otázky týkající se počátku běhu lhůty podle ust. § 68 odst. 2 zákona o přestupcích tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Jestliže stěžovatel namítal, že by akceptováním výkladu krajského soudu došlo k nepřijatelnému zamezení možnosti pro podání návrhu na projednání přestupku, neboť v čase spáchání skutku nevěděl, že se jedná pouze o přestupek, když se o této skutečnosti dozvěděl až poté, kdy byla věc odevzdána policejním orgánem správnímu orgánu I. stupně, Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán I. stupně stěžovatele vyrozuměl sdělením ze dne 3. 5. 2013, č. j. M ULU 7017/2013, o jeho oprávnění podat ve věci návrh na projednání přestupku i s uvedením lhůty. V daném případě tak nebylo možné dospět k závěru, že by byl postupem správních orgánů jakkoliv zkrácen na svých právech, resp. že by v důsledku postupu správních orgánů bylo stěžovateli znemožněno podat návrh na zahájení správního řízení včas.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů uplatněných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu