



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce **A. K.**, právně zast. Mgr. Ing. Jiřím Horou, advokátem se sídlem v Brně, Moravské nám. 15, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, odboru dopravy, se sídlem v Brně, Žerotínovo nám. 3/5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2012, č. j. JMK 136771/2012, sp. zn.: S-JMK 136771/2012/OD/Fö

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalobou ze dne 12. 2. 2013 se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2012, č. j. JMK 136771/2012, sp. zn.: S-JMK 136771/2012-OD/Fö, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Znojmo, odboru dopravy ze dne 22. 10. 2012, sp. zn. SMUZN 10634/2012-6 Do a toto rozhodnutí bylo zároveň

potvrzeno. Uvedeným prvostupňovým správním rozhodnutím byl žalobci podle ust. § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), zadržen řidičský průkaz č. EB 886088, vydaný dne 9. 8. 2006, do doby pravomocného rozhodnutí o přečinu, kterého se měl žalobce dopustit dne 17. 9. 2012 v 5.30 h na silnici 1. třídy č. 38 v km 227,458 v obci Vranovská Ves, jako řidič nákladního motorového vozidla tov. zn. Renault reg. zn. 6U9 8691 s návěsem Feldbinder reg. zn. 6U7 8264 tím, že se během jízdy plně nevěnoval řízení vozidla a přední částí svého nákladního vozidla narazil do zadní části před ním stojícího osobního motorového vozidla tov. zn. Mitsubishi Lancer reg. zn. 4J4 0835 řidiče p. J., kdy po nárazu bylo osobní vozidlo odhozeno pod zadní část před ním stojícího návěsu tov. zn. Schmitz reg. zn. 1H7 8628, který byl připojen za nákladní vozidlo DAF reg. zn. 3H4 9698 řidiče P. Při dopravní nehodě došlo k blíže nezjištěnému zranění řidiče osobního vozidla p. J., uvedeným jednáním je žalobce podezřelý ze spáchání přečinu podle ust. § 147 odst. 1 a 2 trestního zákona.

II.

Obsah žaloby

V návrhu na zahájení řízení žalobce uvedl, že mu byl řidičský průkaz zadržen dne 17. 9. 2012, dne 1. 10. 2012 mu bylo doručeno oznámení Městského úřadu Znojmo o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu a výzva k uplatnění práv účastníka řízení. Jelikož nebylo do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle ust. § 118b zákona o silničním provozu zahájeno řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku, má žalobce za to, že odpadl zákonný důvod řízení. Žalobce nesouhlasí s názorem, že lhůta 5 dnů stanovená v ust. § 118c zákona o silničním provozu je pouhou pořádkovou lhůtou. Pětidenní lhůta byla zákonem stanovena z určitých důvodů a správní orgán si délku lhůty nemůže vykládat natolik volně, aby si víceméně zdůvodnil, že ji nemusí dodržet. Zákon jasně stanoví, že správní orgán zahájí řízení do 5 pracovních dnů od doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu. Oznámení o zahájení řízení však bylo žalobci doručeno až 14. den. Následek nedodržení lhůty je upraven v ust. § 118c odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu, kde je upraveno, že obecní úřad s rozšířenou působností vrátí zadržený řidičský průkaz bez zbytečného odkladu jeho držiteli, jestliže nerozhodne o zadržení řidičského průkazu podle odst. 1, tj. ve lhůtě 5 pracovních dnů. Správní orgány si neuvědomují, že předmětné správní řízení je pouze jakési „prozatímní upravení stavu“ než bude pravomocně rozhodnuto o přečinu. Pokud bude prokázáno, že se žalobce činu skutečně dopustil, je pravděpodobné, že trestem bude i pozbytí řidičského oprávnění. Toto však není předmětem aktuálního správního řízení, to řeší pouze a jen zadržení řidičského průkazu. Pro zadržení tohoto průkazu nebyly dodrženy zákonné podmínky, přičemž pochybení ze strany správního orgánu nemůže žalobci jít k tíži.

III.

Vyjádření žalovaného

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že lhůta stanovená v § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu je lhůtou pořádkovou, nemá prekluzivní charakter, s jejím nedodržením nespojuje zákon o provozu na pozemních komunikacích žádné právní následky. V opačném případě by mohla nastat absurdní situace, kdy řízení o zadržení řidičského

průkazu a samotné zadržení řidičského průkazu by bylo zcela v rukou účastníka řízení, neboť by v důsledku nepřevzetí doručovaného oznámení o zahájení řízení v první den doručování a v důsledku toho jeho uložení a následného doručení podle ust. § 24 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), tedy doručení tzv. fikcí desátým dnem ode dne uložení a zanechání výzvy k vyzvednutí zásilky a poučení o právních důsledcích, dosáhl toho, že mu bude řidičský průkaz v důsledku nedodržení lhůty podle ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, vrácen. Na řízení o zadržení řidičského průkazu se vztahuje správní řád. Prekluzivní lhůta bývá nejčastěji uvedena slovním spojením „nejpozději do“. Jde proto o lhůtu pořádkovou, stejně jako např. 30denní lhůta pro vydání správního rozhodnutí. Pořádkový charakter pětidenní lhůty vyplývá také z možnosti zhojit prodlení správního úřadu dodatečným rozhodnutím, zde rozhodnutím o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo trestném činu. Ust. § 118c posledně citovaného zákona nespojuje s dodržením pětidenní lhůty k zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu žádný následek, tedy ani vrácení tohoto průkazu. Uvedená pořádková lhůta má význam v tom, že zajišťuje řidiči, jehož řidičský průkaz již byl fakticky zadržen policistou, právní jistotu, že bude v určité předem pevně stanovené lhůtě zahájeno řízení a následně vydáno rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu.

IV.

Právní hodnocení soudu

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. O žalobě rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek vyplývajících z ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

Z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že dne 17. 9. 2012 byl žalobci z důvodů uvedených v ust. § 118a odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu zadržen řidičský průkaz č. EB 886088. Žalobce byl důvodně podezřelý ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Řidičský průkaz byl policií žalobci zadržen, o čemž byl Městský úřad Znojmo, odbor dopravy informován správou PČR, Krajským ředitelstvím policie Jihomoravského kraje, územním odborem Znojmo, dopravním inspektorátem dne 18. 9. 2012. Stejněho dne byl udělen souhlas Okresního státního zastupitelství k zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o trestném činu a rovněž bylo prvostupňovým správním orgánem téhož dne vydáno oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu. Oznámení o zahájení tohoto řízení ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. SMUZN 10634/2012-2 Do bylo žalobci doručováno prostřednictvím držitele poštovní licence, přičemž dne 20. 9. 2012 při doručování nebyl žalobce zastížen, zásilka mu byla uložena a připravena k vyzvednutí od 20. 9. 2012; žalobce si zásilku vyzvedl dne 1. 10. 2012.

K uplatněným žalobním bodům uvádí soud následující.

Podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle § 118b zahájí řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do

doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu; jde-li o podezření ze spáchání trestného činu, zahájí řízení po předchozím souhlasu státního zástupce. Rozhodl-li obecní úřad obce s rozšířenou působností o zadržení řidičského průkazu, oznámí to bez zbytečného odkladu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k vedení registru řidičů držitele řidičského oprávnění a postoupí mu zadržený řidičský průkaz k úschově.

Podle § 46 odst. 1 věty první správního řádu platí, že řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi.

Podstata sporu v projednávané věci spočívá v posouzení charakteru lhůty podle § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu, kdy žalobce zastává názor, že tuto lhůtu je nutné považovat za lhůtu propadnou, po jejímž uplynutí nelze řízení o zadržení řidičského průkazu zahájit a následně vést. Naopak žalovaný zastává názor, že tato lhůta je svým charakterem lhůtou pořádkovou, s jejímž marným uplynutím zákon nespojuje žádné negativní důsledky. Platí přitom, že rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu podle § 118c posledně citovaného zákona není vyloučeno ze soudního přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 7 As 69/2008 – 47).

Shodnou otázku řešil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 11. 4. 2013, č. j. 22 A 222/2011 – 25, k níž mimo jiné uvedl:

Předpisy správního práva oplývají nepřeborným množstvím lhůt stanovených pro úkony a postupy správních orgánů. Tyto lhůty se dělí na propadné a pořádkové podle toho, zda s jejich marným uplynutím spojuje zákon nějaký důsledek pro věc samu.

Typickým případem propadné lhůty je např. ust. § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen zákon o přestupcích), podle něhož přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.

Toto ustanovení tedy stanoví, že uplyne-li stanovená lhůta, přestupek nelze projednat. Výslovně je zde vyjádřen důsledek uplynutí lhůty.

Podobně pro návrhové přestupky stanoví § 68 odst. 2 věta první zákona o přestupcích, 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.

A contrario, lze-li návrhový přestupek projednat jen k návrhu podanému nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení, pak k později podanému návrhu přestupek projednat nelze.

Podobně stanoveny jsou i propadné lhůty ve věcech daňových, kde opět zákon výslovně vyjadřuje důsledek uplynutí lhůty, ať už v § 47 odst. 1 zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (jak byl účinný do 31.12.2010): „pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nebo do tří let od vzniku daňové povinnosti u těch daní, které nemají zdaňovací období.“ nebo § 148 odst. 1 zák. č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (účinného od 1.1.2011): „Daň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.“

Oproti tomu lhůty pořádkové jsou typické tím, že s jejich uplynutím zákon nespojuje žádný důsledek pro věc samu. Uplyne-li lhůta, nemá to pro řízení ve věci žádný důsledek, jakkoli může být příslušný úředník sankcionován podle pracovněprávních či služebněprávních předpisů za nedodržení svých povinností, případně může být dán důvod k obraně proti nečinnosti správního orgánu.

Typickým případem lhůty pořádkové je lhůta určená správním řádem pro vydání rozhodnutí v § 71 odst. 1, 3: „Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,*
- b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.“*

Zde zákon žádný důsledek uplynutí lhůty pro věc samu nestanoví a bylo by zjevným nonsensem bránit správním orgánům vydat rozhodnutí i po uplynutí této lhůty, zejména za situace, kdy jejich nedodržení je důvodem k obraně proti nečinnosti (§ 80 správního řádu).

Obdobně je tomu i v nyní souzené věci, kdy ust. § 118c odst. 1 věty první zákona č. 361/2000 Sb. stanoví, že obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle § 118b zahájí řízení, na jehož základě lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu. Ani v tomto případě zákon o silničním provozu s marným uplynutím této lhůty nespojuje jakékoliv právní důsledky.

S uvedeným závěrem ohledně charakteru předmětné lhůty se zdejší soud plně ztotožňuje.

Z pohledu teleologického výkladu mezi účastníky řízení sporného smyslu části ust. § 118c zákona o silničním provozu soud uvádí následující:

Z důvodové zprávy k novele tohoto zákona vyplývá, že smyslem zavedení úpravy stanovené v § 118b a § 118c citovaného zákona bylo účinným způsobem zabránit v jízdě nezpůsobilého řidiče, chránit tím ostatní účastníky silničního provozu a také vytvořit

významný donucovací prostředek nutící řidiče dostavit se ke správnímu orgánu k projednání přestupku.

Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 12. 2009, č. j. 7 As 69/2008 – 47, smyslem zadržení řidičského průkazu je zamezit osobě řídit motorová vozidla, dokud nebude o jejím skutku rozhodnuto. Naopak smyslem případného navazujícího přestupkového či trestního řízení je potrestat pachatele za spáchaný protiprávní čin a vést jej k nápravě.

Na předmětné řízení podléhající správnímu řádu je nutno aplikovat i ust. § 46 odst. 1 věty první tohoto zákona, které stanoví, že řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi doručením oznámení nebo ústním prohlášením; není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Pokud by platilo, že lhůta pěti pracovních dnů je lhůtou prekluzivní, pak by uvedený smysl institutu zadržení řidičského průkazu (zabránit osobně řídit motorové vozidlo, dokud nebude o jejím skutku rozhodnuto) mohl být vážně narušen z důvodu praktické nemožnosti zahájit včas toto řízení, například pouze z důvodu existence či úmyslného navození překážky při doručování ve smyslu ust. § 24 správního řádu v případě, kdy při doručování písemnosti, která oznamuje zahájení řízení, nebyl adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem, a proto byla písemnost uložena; za tohoto stavu by stačilo, aby si adresát tuto písemnost vyzvedl později či vůbec, přičemž v posledním případě (nevyzvednutí zásilky) se písemnost považuje za doručenu posledním dnem 10denní lhůty. Takto jednoduchým způsobem by v praxi mohlo docházet k účinnému eliminování smyslu předmětné právní úpravy.

V nyní projednávané věci nelze ani dovodit, že by správní orgán zneužíval pořádkový charakter předmětné lhůty, neboť z obsahu správního spisu vyplývá, že oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu bylo vyhotoveno v rámci předmětné lhůty a poté bylo bezprostředně doručováno poštou. Z doručeního listu přitom vyplývá, že adresát nebyl doručujícím pracovníkem pošty zastižen, byl vyzván k vyzvednutí zásilky, bylo mu zanecháno poučení, přičemž zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 22. 4. 2011; žalobce si zásilku převzal desátý den od jejího uložení (dne 2. 5. 2011).

Žalobce podepírá svůj názor o prekluzivním charakteru lhůty hmotněprávním charakterem zákona o silničním provozu. Zákon o silničním provozu je sice třeba považovat za právní předpis hmotněprávní, nicméně i hmotněprávní předpisy v sobě mohou obsahovat ustanovení procesního charakteru. Tak tomu je i v případě zákona o silničním provozu, který zakotvuje zvláštní druh správního řízení o zadržení řidičského průkazu.

Vzhledem k výše uvedenému názoru soudu na charakter lhůty určené v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu nelze ani dospět k závěru, že by si správní orgán počínal svévolně a aplikoval podle žalobce nepřipustnou zásadu, co není zakázáno, je dovoleno a dále porušil čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stejný právní názor ohledně charakteru předmětné lhůty zaujal Krajský soud v Brně v jeho předchozím rozsudku ze dne 28. 11. 2013, č. j. 30 A 140/2011 – 36. Rozsudkem ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 173/2013 – 23 rozhodl Nejvyšší správní soud o zamítnutí kasační stížnosti tehdejšího žalobce proti citovanému rozsudku Krajského soudu v Brně. I Nejvyšší správní soud zaujal názor, že lhůta uvedená v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu

není lhůtou prekluzivní, neboť by to muselo být v zákoně výslovně stanoveno, např. tím, že by byla výslovně upravena nemožnost vedení správního řízení, zahájeného po uplynutí takové lhůty; v případě předmětné lhůty se však jedná pouze o pořádkovou lhůtu. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud odkázal i na řešení obdobné právní otázky, které je obsaženo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58.

V.

Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení vyplývá z ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 20. 1. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu