



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **B. K.**, zastoupen Mgr. Reném Gemmelem, advokátem se sídlem K. Sliwky 126/18, Karviná - Fryštát, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava - Moravská Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 4. 2013, č. j. 22 A 222/2011 – 25,

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 :

Rozsudkem ze dne 11. 4. 2013, č. j. 22 A 222/2011 – 25, zamítl Krajský soud v Ostravě žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 26. 10. 2011, č. j. MSK 171421/2011, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Karviné ze dne 13. 9. 2011, č. j. MMK/118983/2011, o zadržení stěžovatelova řidičského průkazu. V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že řízení o zadržení řidičského průkazu bylo řádně zahájeno, protože v případě lhůty stanovené v ust. § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), se jedná o lhůtu pořádkovou a jejím uplynutím nenastávají právní následky v podobě zániku práva správního orgánu rozhodnout o zadržení řidičského průkazu. Jinak je tomu prekluzivní lhůty, u níž spojuje zákon její marné uplynutí s určitými právními důsledky. Stěžovateli bylo oznámení o zahájení řízení řádně doručeno i přesto, že lhůta 5 pracovních dnů pro zahájení předmětného řízení marně uplynula dříve, než bylo stěžovateli oznámení doručeno.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítal, ale krajský soud rozhodl o povaze lhůty v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu i přesto, že daná otázka nebyla mezi účastníky spornou, když oba považovali lhůtu za prekluzivní. Sporné mezi nimi bylo, zda došlo k doručení oznámení

jeho vypravením či jeho doručením stěžovateli. Stěžejní stížní námitkou proto je, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku povahy lhůty v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu. V trestním právu správním platí zásada „v nejistotě ve prospěch obviněného“. Proto v případě zadržení řidičského průkazu, kdy je zásadním způsobem zasahováno do práv obviněného řidiče, je nutno tento institut vykládat restriktivně, k tíži správního orgánu a v ústavních limitech čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon. Je-li v ust. § 118c odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu stanovena povinnost správního orgánu vrátit řidičský průkaz, pokud nerozhodne podle odst. 1 citovaného ustanovení, musí správní orgán rozhodnout striktně podle regulí odst. 1 citovaného ustanovení nebo vrátit řidičský průkaz. Citované ustanovení vyžaduje, aby správní orgán nejen rozhodl o zadržení řidičského průkazu, ale aby tak učinil na základě řízení zahájeného do 5 pracovních dnů. Opačná interpretace by u obviněného vytvářela stav právní nejistoty. Obviněný musí mít jistotu, že správní orgán v konkrétní zákonné lhůtě buď řízení zahájí nebo řidičský průkaz vrátí. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na stanovisko ministerstva dopravy, které pokládá lhůtu stanovenou v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu za pořádkovou, ale sám považuje lhůtu za prekluzivní. Hlavním důvodem je závažnost zásahu do práv účastníka řízení v podobě faktického zabránění v řízení motorových vozidel. Krajský úřad vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že předmětná lhůta je pořádková pouze na základě skutečnosti, že za její překročení nejsou stanoveny žádné právní následky. Má totiž za to, že příslušná ustanovení mají být vykládána tak, aby byl institut zadržení řidičského průkazu v praxi reálně aplikovatelný. Ztotožnil se proto se závěry Krajského soudu v Plzni vyslovenými v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, sp. zn. 30 Ca 93/2008, že ve lhůtě 5 pracovních dnů od doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu musí správní orgán alespoň vypravit oznámení o zahájení řízení, jinak je povinen zadržený řidičský průkaz vrátit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti 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, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu byl stěžovateli dne 16. 8. 2011 zadržen řidičský průkaz. Dne 18. 8. 2011 udělil státní zástupce v souladu s ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu souhlas se zahájením řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu. Následně dne 19. 8. 2011 bylo vypraveno oznámení o zahájení řízení o zadržení řidičského průkazu, které si stěžovatel nepřevzal. Proto byla poštovní zásilka uložena na poště. Stěžovatel si oznámení vyzvedl dne 29. 8. 2011. Poté byl dne 2. 9. 2011 doručen Magistrátu města Karviné stěžovatelův návrh na zastavení řízení z důvodu nesplnění podmínek pro rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu, jelikož mu bylo doručeno oznámení o zahájení řízení až po uplynutí lhůty podle ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu. Magistrát města Karviné rozhodl dne 13. 9. 2011 o zadržení řidičského průkazu s tím, že lhůta pro zahájení předmětného řízení byla dodržena, protože oznámení bylo vypraveno v pětidenní lhůtě, což pokládá za souladné s citovaným ustanovením a judikaturou Krajského soudu v Plzni. Dne 14. 9. 2011 podal stěžovatel proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání z důvodu nesprávného právního posouzení věci v důsledku chybné aplikace zákona. Krajský úřad napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Podle ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu

pokračování

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 odst. 2 písm. a) citovaného ustanovení obecní úřad obce s rozšířenou působností vrátí zadržený řidičský průkaz bez zbytečného odkladu jeho držiteli, jestliže nerozhodne o zadržení řidičského průkazu podle odstavce 1.

Podle ust. § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Protože zákon o silničním provozu neupravuje, kdy je řízení o zadržení řidičského průkazu zahájeno, použije se subsidiárně správní řád. Pojem zahájení řízení tedy musí být vykládán v souladu s ust. § 46 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že řízení o zadržení jeho řidičského průkazu bylo zahájeno až doručením oznámení o zahájení řízení jeho právnímu zástupci.

Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci stěžovatele a krajského úřadu, že se v případě ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu jedná o lhůtu prekluzivní, znamenalo by to, že by v daném případě správní orgán nemohl správní řízení zahájit. V této souvislosti lze poukázat na to, že Nejvyšší správní soud se již k povaze lhůt vyjádřil v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 - 58, tak, že *[t]eorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem) nebo soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu). Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu. Přesto lze v souladu s krajským soudem konstatovat, že ustanovení upravující lhůty propadné stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze. Typickým příkladem lhůty propadné je např. lhůta zakotvená v § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků nebo § 148 odst. 1 daňového řádu, jakož i lhůta podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, jak správně uvedl krajský soud. V daném případě je tedy nutné určit, zda zákon spojuje s nedodržením lhůty nějaké právní následky.*

Stěžovatel tvrdí, že právní následek nerespektování lhůty stanovené v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu ve vztahu k zahájení řízení je uveden v odst. 2 písm. a) citovaného ustanovení, jenž stanoví povinnost vrátit zadržený řidičský průkaz. Povinnost vrátit řidičský průkaz však zákon spojuje pouze se skutečností, že po přijetí oznámení o zadržení řidičského průkazu podle ust. § 118b zákona o silničním provozu nebylo zahájeno řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku

nebo o trestném činu. Zákon nespojuje povinnost vrátit řidičský průkaz „automaticky“ s marným uplynutím pětidenní lhůty, nýbrž výslovně příslušný orgán zavazuje rozhodnout jedním nebo druhým způsobem. Orgán obce s rozšířenou působností je tak povinen po přijetí oznámení o zadržení řidičského průkazu podle ust. § 118b zákona o silničním provozu buď zahájit řízení o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, anebo řidičský průkaz vrátit. Pětidenní lhůta, v níž má orgán obce s rozšířenou působností zahájit řízení, s sebou nenese žádný „automatický“ důsledek, nýbrž pouze mu ukládá, aby ve věci konal s nejvyšším urychlením v řádu dní tak, aby řidič, jemuž byl zadržen řidičský průkaz podle ust. § 118b zákona o silničním provozu, byl co možná nejkratší dobu omezen v oprávnění řídit motorové vozidlo a v nejistotě ohledně toho, zda bude nebo nebude smět řídit motorové vozidlo i nadále. Podobně i v ust. § 118c odst. 2 zákona o silničním provozu je akcentována rychlost postupu správního úřadu, když je v něm stanoveno, že vrácení zadrženého řidičského průkazu jeho držiteli má následovat bez zbytečného odkladu, jestliže nebylo rozhodnuto o zadržení řidičského průkazu podle odstavce 1 nebo jestliže v pravomocně skončeném řízení o skutku, pro který byl řidičský průkaz zadržen, nebyl uložen trest nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Obecně lze konstatovat, že veškeré úkony policisty či správních orgánů podle ust. § 118a až § 118c zákona o silniční dopravě musí být prováděny s nejvyšším urychlením, což je akcentováno výslovným stanovením velmi krátkých pořádkových lhůt k příslušnému úkonu.

Pětidenní lhůta stanovená v ust. § 118c odst. 1 zákona o silničním provozu tedy nemá jiný význam než vymezení časového rámce pro správní orgán, v němž je povinen určitým způsobem konat. Porušení povinnosti konat předepsaným způsobem v tomto časovém rámci však nevede k prekluzi práva příslušného orgánu zahájit řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, nýbrž k jiným právním následkům (např. odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem či možnost držitele řidičského průkazu domáhat se bezprůtahového postupu příslušných správních orgánů). Nejvyšší správní soud tak setrvává na svých závěrech ohledně povahy propadných a pořádkových lhůt, jak byly vysloveny zejména v rozsudku ze dne 22. 3. 2012, č. j. 7 As 77/2011 – 76, nebo v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58.

Ze všech výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití § 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 č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 28. listopadu 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu