

v Českém Brodě dne 14.6.2021

Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 6
657 40 Brno

Stěžovatelka: **Městský úřad Český Brod**
se sídlem náměstí Husovo 70, 282 01 Český Brod

zastoupena **JUDr. Janou Markovou**, advokátkou
se sídlem náměstí Husovo 64, 282 01 Český Brod

- Účastníci řízení:**
- a) [redacted]
se sídlem [redacted]
 - b) [redacted]
bytem [redacted]
 - c) [redacted]
bytem [redacted]
 - d) [redacted]
bytem [redacted]
 - e) [redacted]
bytem [redacted]
 - f) [redacted]
bytem [redacted]
 - g) [redacted]
bytem [redacted]
 - h) [redacted]
bytem [redacted]

Kasační stížnost

stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze
ze dne 28. 5. 2021, číslo jednací 55 A 76/2020-44

Prostřednictvím datové schránky
Plná moc

I. ÚVOD

1. Rozsudkem Krajského soudu v Praze číslo jednací 55 A 76/2020-44 ze dne 28. 5. 2021 (dále jen „napadený rozsudek“), bylo rozhodnuto o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem stěžovatelky tak, že :
 - I. Zásah spočívající v neprovedení doplňovací zkoušky žalobců b) - h) žalovaným dne 5. 6. 2020 byl nezákonný.
 - II. Žalovaný je povinen zaplatit každému z žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 14.184,70,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobců, advokáta JUDr. Ing. Ondřeje Horázného.
2. Stěžovatelka, s ohledem na důvody uvedené níže, se neztotožňuje se závěry soudu v napadeném rozsudku, považuje jej za nezákonný a nepřezkoumatelný a nezbývá jí nyní než proti němu **v celém rozsahu** podat podat tuto

KASAČNÍ STÍŽNOST

3. Stěžovatelka uplatňuje zákonné kasační důvody, taxativně uvedené v ustanovení § 103 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), konkrétně pak namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a dále pak namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s.
4. Napadený rozsudek byl stěžovatelce doručen dne **2. 6. 2021**, tedy kasační stížnost jest podávána v otevřené procesní lhůtě ve smyslu ust. § 106 odst. 2 s.ř.s..
5. Výluky z práva podat kasační stížnost stěžovatelka v této kauze neshledává.

II. POPIS ROZHODNÝCH SKUTEČNOSTÍ

6. Žalobci se původními žalobami, které byly usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2020, číslo jednací 54 A 76/2020-14, spojeny ke společnému projednání, domáhali určení, že zásah žalovaného (stěžovatelky) spočívající v neprovedení doplňovací zkoušky žalobců b) - h) podle § 45b zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o získávání odborné způsobilosti) zkušebním komisařem žalovaného (stěžovatelky) dne 5. 6. 2020 byl nezákonný, když tento zkušební komisař odmítl zkoušku u žalobců b) - h) provést, neboť podklady, které byly předloženy žalobkyní a) byly nekompletní a z tohoto důvodu tak nebylo možné zkoušku provést. Důvodem měla být skutečnost, že žalobkyně a) nesplnila povinnost uvedenou v § 25 zákona o získávání odborné způsobilosti (nebyl zaslán seznam o přijetí do výuky a výcviku) a nebylo uvedeno datum zahájení a ukončení výuky a výcviku ve formuláři „Žádost o přijetí k výuce a výcviku“ (místo pro zápis data zahájení a ukončení je pouze přeškrtnuto) tak jak vyžaduje § 32 zákona o získávání odborné způsobilosti.
7. Žalobkyně a) byla vyzvána zkušebním komisařem k doplnění náležitostí a na místě ji byla nabídnut náhradní termín k vykonání zkoušky pro žadatele o získání řidičského oprávnění (B96) dne 12. 6. 2020 za předpokladu, že budou doplněny chybějící náležitosti. Žalovaný (stěžovatelka) dále odkázala na § 19 písm. b) zákona o získávání odborné způsobilosti, který upravuje doplňující výuku a výcvik.
8. Žalobci namítli, že tyto položky nebyly vyplněny proto, že u nich žádný výcvik neprobíhal. Žalobci poukázali, že povinnost zasílat seznam žadatelů podle § 25 zákona o získávání odborné způsobilosti je stanovena toliko pro ty případy, kdy je se žadatelem prováděna výuka nebo výcvik. Pro případ doplňovacích zkoušek těchto žadatelů neexistuje povinnost

absolvovat výuku nebo výcvik, a proto neexistuje ani povinnost zasílat seznam žadatelů podle § 25 zákona o získávání odborné způsobilosti.

9. Krajský soud v Praze dospěl k názoru, že požadavky stěžovatelky neměly oporu v platné právní úpravě, a že tedy odmítnutí provést doplňovací zkoušku žalobců b) — h) kvůli nesplnění těchto požadavků bylo nezákonné. K tomuto závěru dospěl v návaznosti na metodu eurokomfortního výkladu, kdy podle § 4 odst. 4 písm. b) Směrnice Evropského parlamentu Rady 2006/126/ES ze dne 20.12.2006 je možné motorová vozidla v této skupině doplnit o přívěs s maximální přípustnou hmotností převyšující 750 kg pokud maximální přípustná hmotnost této soupravy nepřesahuje 4250,- kg. V případě, že hmotnost přesáhne 3500 kg, vyžadují členské státy v souladu s ustanovením přílohy V, aby tato souprava byla řízena pouze po dokončení výcviku nebo po složení zkoušky dovednosti a chování, přičemž členské státy mohou požadovat jak tento výcvik, tak i složení doplňovací zkoušky.
10. Dle názoru krajského soudu pak je zřejmé, že Česká republika zvolila variantu doplňovací zkoušky s odkazem na § 45b zák., tedy, pokud by Česká republika měla v úmyslu požadovat též absolvování výcviku, musela by tak jednoznačně stanovit, což se nestalo. Ustanovení § 28 pak nemůže zakládat požadavek výcviku ve smyslu čl. 4 odst. 4b) Směrnice, jelikož by takový výcvik musel být v souladu s přílohou V bodu 2.1. Směrnice.,
11. Krajský soud tak shrnul, že uchazeči o složení doplňovací zkoušky dle § 45 b zákona o získávání odborné způsobilosti nemusí absolvovat doplňovací výuku a výcvik a mohou se rovnou ucházet o složení doplňovací zkoušky. Tím pak na ně ustanovení § 25 zákona o získávání odborné způsobilosti nedopadá, s tím, že je zcela zřejmé, že pokud uchazeč doplňující výuku a výcvik neabsolvoval, nelze požadovat data o zahájení a ukončení výcviku, protože tato neexistují. Na tomto, dle názoru krajského soudu, nemůže nic měnit ani metodika ministerstva dopravy, která dle závěrů soudu nemůže ukládat provozovateli autoškoly ani uchazečům povinnosti nad rámec zákona.
12. S uvedenými závěry krajského soudu stěžovatelka nesouhlasí, je přesvědčena, že závěry Krajského soudu v Praze aplikované na projednávanou věc nejsou správné, když namítá, že ani nebylo vyhověno provedení stěžovatelkou navrhovaných důkazů a jejich provedení bylo zamítnuto.

III. PRÁVNÍ ARGUMENTACE

13. V odůvodnění rozsudku je uvedeno, že žalobce v případě, kdy byl přihlášen k doplňovací zkoušce podle § 45b, zákona č. 247/2000 Sb., není povinen absolvovat výuku a výcvik a tedy není povinnost, aby na žádosti o přijetí k výuce a výcviku bylo uvedeno datum zahájení a datum ukončení výuky a výcviku a také není povinnost zaslat na místně příslušný úřad obce s rozšířenou působností podle místa provozovny provozovatele autoškoly seznam žadatelů přihlášených do výuky a výcviku podle § 25.
14. V procesu získávání řídičského oprávnění však existuje jednoznačný postup, který je nutné dodržet. Nejprve žadatel podá žádost o přijetí k výuce a výcviku u provozovatele autoškoly, zkoušce vždy předchází výuka a výcvik. Druhy výuky a výcviku jsou uvedeny v § 14, zákona č. 247/2000 Sb. § 19 uvedeného zákona dále definuje doplňovací výuku a výcvik. V případě, že žadatel chce získat řídičské oprávnění sk. B s harmonizovaným kódem 96, a chce tedy skládat pouze doplňovací zkoušku, která se koná v rozsahu praktické jízdy, podle § 42, musí se podrobit právě doplňovací výuce a výcviku podle § 19, písm. b), bodu 3. To v případě, že je žadatel již držitelem řídičského oprávnění sk. B. Pokud by se podrobil základní výuce a výcviku, provede se zkouška v rozsahu přílohy č. 5, zákona č. 247/2000 Sb. (na sk. B 96 – 1 test a praktická jízda s výcvikovým vozidlem. To v případě, že žadatel není držitelem řídičského oprávnění sk. B.

15. Žadatel nejdříve podá žádost o přijetí k výuce a výcviku u provozovatele autoškoly a ten ověří splnění podmínek podle § 13, zákona č. 247/2000 Sb. Podle § 25, je provozovatel autoškoly povinen před zahájením výuky nebo výcviku zaslat obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny provozovatele autoškoly seznam žadatelů o řídičská oprávnění zařazených do výuky a výcviku, kde mimo jiné uvede i druh výuky a výcviku. (základní výuka a výcvik nebo doplňovací výuka a výcvik)
16. U doplňovací výuky a výcviku není přílohou č. 3 zákona č. 247/2000 Sb., stanoven rozsah učební osnovy. § 25 však ve své poslední větě stanovuje, že výuka a výcvik je zahájený absolvováním první vyučovací hodiny. V tomto případě je provozovatel autoškoly povinen před zahájením výuky a výcviku poskytnout žadateli alespoň 1 teoretickou hodinou. V případě, kdy by byl prováděn praktický výcvik v řízení vozidla, podle § 27, je nutné absolvovat minimálně 2 vyučovací hodiny. 1. hodinu výuky TZBJ, protože provozovatel autoškoly je povinen před zahájením výcviku v řízení vozidla žadatele seznámit se zásadami ovládání vozidla a teorií řízení a zásadami bezpečné jízdy výcvikového vozidla. Teprve poté může následovat praktický výcvik v řízení vozidla.
17. V celkovém procesu, § 32, odst. 1, stanoví, že žadatel se po ukončení výuky a výcviku v autoškolě podrobí zkoušce z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla. V § 32, odst. 2 jsou uvedeny pouze 2 možnosti, jakým způsobem může provozovatel autoškoly přihlásit žadatele ke zkoušce:
1. po ukončení výuky a výcviku, nebo
 2. na základě žádosti žadatele o přihlášení k opakované zkoušce.
18. Stěžovatelka odkazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Plzni č. j. 30A 14/2011-42 ze dne 30.11.2012, v němž je uvedeno,,
“proces získání řídičského oprávnění je uzavřený cyklus počínající přijetím do příslušné autoškoly, pokračující absolvováním dané výuky a výcviku a končící zkouškou z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla. To vše se dá v širším významu podřadit zákonem užívanému termínu "výuka a výcvik" (např. v § 2 odst. 1 zákona č. 247/2000 Sb.). Oddělit absolvování zkoušky z odborné způsobilosti od vlastního procesu výuky a výcviku by popíralo smysl zákona o autoškolách. Ten totiž tuto zkoušku zjevně považuje za završení výuky a výcviku, a naopak úspěšné absolvování výuky a výcviku je elementárním předpokladem pro přistoupení ke zkoušce.” Z uvedeného je tedy patrné, že ke zkoušce nemůže přihlásit žadatele nikdo jiný, než registrovaný provozovatel a tzv. Přihláška k výuce a výcviku je jediná zákonem stanovená možnost, jak navázat vztah mezi žadatelem a provozovatelem.
19. Pokud jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řídičských průkazech, která stanovuje mantinely, v rámci kterých musí jednotlivé členské státy implementovat tuto směrnici do své právní úpravy, pak Česká republika v rámci uvedené implementace předmětné směrnice zvolila variantu rozšíření řídičského oprávnění skupiny B na skupinu B 96 formou doplňovací zkoušky. Vzhledem ke skutečnosti, že doplňovací zkouška, s výjimkou zkoušky testem z předpisů o provozu na pozemních komunikacích a zdravotnické přípravy, svou náročností a svými požadavky na znalosti, dovednosti a chování žadatele o řídičské oprávnění v plném rozsahu odpovídá požadavkům na znalosti, dovednosti a chování žadatelů o získání řídičského oprávnění pro skupinu B+E, tak jak jsou taxativně vymezeny v ustanovení zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon č. 247/2000 Sb.“) a v ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), c) a d) vyhlášky č. 167/2002 Sb., kterým se provádí zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých

zákonů ve znění zákona č. 478/2001 Sb. (dále jen „vyhláška č. 167/2002 Sb.“) a dále v ustanoveních § 19 odst. 2, 3 a 4 téže vyhlášky, bylo třeba zajistit podmínky pro získání všech požadovaných znalostí, dovedností a chování žadatele, posuzovaných při doplňovací zkoušce v rámci výcviku v řízení předmětné jízdní soupravy a zároveň legitimní podmínky pro řízení jízdní soupravy v provozu v době, kdy žadatel ještě není držitelem řídičského oprávnění skupiny B 96. Protože se jedná o rozšíření rozsahu řídičského oprávnění, nevolila se metoda stanovení učební osnovy s taxativně vymezeným počtem hodin, avšak s ohledem na nutnost připravit žadatele pro bezpečný provoz na pozemních komunikacích, tak aby byl zachován smysl a účel veřejného zájmu na ochraně života, zdraví a majetku v provozu na pozemních komunikacích, bylo souběžně novelizováno i ustanovení § 19 zákona č. 247/2000 Sb., jež bylo doplněno o písm. b), přičemž body 1 – 3, se vztahují právě k rozšíření řídičského oprávnění, nebo jeho rozsahu prostřednictvím doplňovací zkoušky, již předchází doplňovací výuka a výcvik.

20. **Smyslem** volby rozšíření rozsahu řídičského oprávnění skupiny B na skupinu B 96, jakož i rozšíření řídičského oprávnění ze skupiny A1 na skupinu A2, a ze skupiny A2 na skupinu A (za podmínky dvouletého držení řídičského oprávnění nižší skupiny), v žádném případě **nebylo** oprostít žadatele o řídičské oprávnění o potřebný a důležitý výcvik v řízení a ovládání dotčených skupin vozidel, nýbrž umožnění absolvování zejména výcviku v řízení, jehož rozsah bude přizpůsoben schopnostem a dovednostem řídiče, potažmo žadatele.
21. Shora uvedené se pak snažila stěžovatelka prokázat navrženými důkazy - výpověďmi svědků, kteří se podíleli na legislativních pracích souvisejících s implementací Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES do národní právní úpravy účinné od 19. 01. 2013, pokud jde o rozšíření rozsahu řídičského oprávnění pro skupinu B s právem řídit jízdní soupravy složené z motorového vozidla skupiny B a přípojného vozidla o největší povolené hmotnosti převyšující 750 kg, jejichž největší povolená hmotnost převyšuje 3 500 kg, ale nepřevyšuje 4 250 kg, jež je v řídičském průkazu označena mezinárodním harmonizovaným kódem „96“ (dále jen „B 96“).
22. V České republice **není** jediný provozovatel autoškoly, který by předvedl žadatele o řídičské oprávnění k doplňovací zkoušce, aniž by žadatel absolvoval doplňovací výcvik. Jinak řečeno žádný provozovatel autoškoly, ani žádný učitel nezapůjčí výcvikové vozidlo osobě, o které by nevěděl, že jej v dostatečném rozsahu a bezpečně ovládá, a to nejen s ohledem na riziko vzniku hmotné škody či újmy na životech, zdraví nebo majetku, ale i odpovědnosti, neboť řídit vozidlo v provozu na pozemních komunikacích může, ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., pouze osoba, která v potřebném rozsahu ovládá řízení vozidla a předpisy o provozu na pozemních komunikacích. Aby se o této skutečnosti provozovatel autoškoly, potažmo učitel výuky a výcviku přesvědčil, svěří výcvikové vozidlo žadateli o řídičské oprávnění v souladu s ustanovením § 3 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., což je postup naprosto legitimní, avšak za podmínky, že se jedná o výcvik v řízení motorového vozidla. Za daných okolností je jediným možným výcvikem, doplňovací výuka a výcvik.
23. Smysl a účel nutnosti doplňovací výuky a výcviku také eliminuje míru odpovědnosti učitele výcviku a žadatele o řídičské oprávnění v případech, kdy by žadatel, který neabsolvoval doplňovací výuku a výcvik byl předveden ke zkoušce, při níž by způsobil dopravní nehodu. V daném případě by vyšlo najevo, že vozidlo řídila osoba, která v potřebném rozsahu neovládá řízení vozidla, resp. jízdní soupravy, a předpisy o provozu na pozemních komunikacích, a dále že s tímto vědomím řízení výcvikového vozidla této osobě někdo svěřil, v tomto případě kvalifikovaný učitel autoškoly, byť si byl vědom i skutečnosti, že řídič není držitelem příslušného řídičského oprávnění.
24. Toto pojetí nepochybně **nebylo cílem zákonodárce**, neboť by odporovalo veřejnému zájmu na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a na ochraně života, zdraví a majetku v provozu na pozemních komunikacích.

25. Podle ustanovení § 25 zákona č. 247/2000 Sb., je provozovatel autoškoly povinen před zahájením výuky nebo výcviku zaslat obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny provozovatele autoškoly, seznam žadatelů o řídičská oprávnění zařazených do výuky a výcviku. Toto ustanovení se bez výjimky vztahuje na každý druh výuky a výcviku, který je žadatel oprávněn poskytovat. Také z tohoto důvodu je součástí obsahu seznamu, kromě jména a příjmení žadatele, jeho data narození, adresy, čísla řídičského průkazu, pokud jej vlastní, skupiny vozidel, pro které budou výuka a výcvik žadatelů prováděny, adresu učeben, kde bude prováděna výuka, seznam cvičných vozidel, na kterých bude prováděn výcvik, a den zahájení výcviku, také **druh výuky a výcviku** (bez dalšího).
26. Podle ustanovení § 32 odst. 2 je provozovatel povinen nejpozději do 15 dnů ode dne **ukončení výuky a výcviku**, tedy i doplňovací výuky a výcviku, písemně přihlásit žadatele o řídičské oprávnění u obecního úřadu obce s rozšířenou působností ke zkoušce z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla pro získání řídičského oprávnění, pro které žadatel absolvoval u provozovatele autoškoly výuku a výcvik.
27. Příklady z ustálené praxe:
- Žadatel o řídičské oprávnění ukončil základní, nebo rozšiřující výuku a výcvik, absolvoval zkoušky, přičemž u zkoušky z praktické jízdy neuspěl. Aby zdokonalil své znalosti a dovednosti, může absolvovat výhradně doplňovací výuku a výcvik, jejíž zahájení je povinen provozovatel autoškoly ve smyslu § 25 zákona č. 247/2000 Sb., oznámit. Praxe se ustálila natolik, že pokud týž žadatel u opakované zkoušky opět neprospěje a znovu absolvuje doplňovací výuku a výcvik, jedná-li se o stejného provozovatele autoškoly, nemusí výuku a výcvik znovu oznamovat.
 - V případech, kdy se žadatel po první neúspěšné zkoušce rozhodne změnit provozovatele autoškoly, ať už v téže, nebo jiné územní působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností, může tohoto žadatele provozovatel autoškoly přihlásit ke zkoušce teprve poté, co ve smyslu § 25 zákona č. 247/2000 Sb., zašle obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny provozovatele autoškoly, seznam žadatelů o řídičská oprávnění zařazených do doplňovací výuky a výcviku a žadatel prostřednictvím doplňovací výuky a výcviku získá potřebné znalosti a dovednosti. Následně provozovatel autoškoly doplňovací výuku a výcvik ukončí a žadatele přihlásí ke zkoušce. To vše i přes skutečnost, že pro doplňovací výuku a výcvik není stanovena učební osnova a je tedy nepovinná. Je však nezbytná a zásadní nejen pro úspěšné složení zkoušky, ale zejména pro bezpečný pohyb jejího absolventa v provozu na pozemních komunikacích.
28. Pokud by doplňovací výuka a výcvik byla postavena do pozice nepovinné, potažmo nepotřebné či nežádoucí výuky a výcviku, byl by popřen smysl a účel získávání a zdokonalování znalostí, dovedností a chování budoucích řídičů.
29. Výše uvedené vychází z více jak dvacetileté účinnosti zákona č. 247/2000 Sb., a ustálené praxe ve 206 obcích s rozšířenou působností (včetně Magistrátu hl. m. Prahy), přičemž s výjimkou posuzovaného případu nebyl zaznamenán žádný problém, neboť každému učiteli výuky a výcviku (s jedinou výjimkou) je známo, jak zásadní význam a jak nepostradatelná je doplňovací výuka a výcvik pro kvality budoucího držitele řídičského oprávnění a řídiče jako takového.
30. V tomto konkrétním případě, s žadatelem nebyla provedena zkouška k získání řídičského oprávnění, protože nebyl dodržen zákonný postup, proces stanovený v zákoně č. 247/2000 Sb., jenž zjevně nedodržel provozovatel autoškoly, který se domáhá náhrady škody. V procesu získání řídičského oprávnění žadatel o získání řídičského oprávnění podá žádost u provozovatele autoškoly, provozovatel autoškoly za splnění podmínek § 13, zahájí výuku a výcvik, před zahájením výuky a výcviku zašle obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností seznam podle § 25 a následně za splnění podmínek § 30 ukončí výuku a výcvik. Provozovatel

autoškoly tedy musí být přesvědčen o tom, že žadatel má potřebné znalosti a dovednosti k tomu, aby mohl složit zkoušku. Pokud tyto znalosti a dovednosti nemá, žadatel o ukončení výuky a výcviku písemně požádá. Po ukončení výuky a výcviku přihlásí provozovatel autoškoly žadatele ke zkoušce. Následně je se žadatelem provedena zkouška z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.

31. Postup, kdy s žadatelem nemusí být provedena výuka a výcvik a ten může být bez tohoto absolvování přímo přihlášen ke zkoušce z odborné způsobilosti k získání řidičského oprávnění, popírá význam a smysl celého procesu získání řidičského oprávnění podle zákona č. 247/2000 Sb.

IV. NÁVRH ROZHODNUTÍ

S ohledem na shora uvedené proto stěžovatelka navrhuje, aby kasační soud, tedy Nejvyšší správní soud České republiky, po projednání kasační stížnosti napadený rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2021, číslo jednací 55 A 76/2020-44 , v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a rozhodnutí.

Městský úřad Český Brod