

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jan Kliment

**Agenda dopravně-správní se zaměřením na procesní
aspekty vydávání řidičských oprávnění**

Diplomová práce

Olomouc 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Agenda dopravně-správní se zaměřením na procesní aspekty vydávání řídičských oprávnění* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Jihlavě dne 24. června 2013

.....

Poděkování

Za cenné rady, připomínky a odborné vedení při vypracování práce bych chtěl vyjádřit poděkování vedoucí své diplomové práce JUDr. Monice Horákové, Ph.D.

Rovněž děkuji zkušebnímu komisaři Jaroslavu Bláhovi za poskytnuté konzultace a praktické poznatky k dané problematice.

Dále také děkuji za pomoc Bc. Věře Hanzalové, Bc. Petře Malé a Václavu Vegrichtovi. V neposlední řadě též děkuji svým rodičům a přítelkyni za všeobecnou podporu a pomoc.

Obsah

Úvod.....	6
1 Správní řízení	10
1.1 Řízení dle silničního zákona	13
1.2 Řidičský průkaz není řidičské oprávnění.....	15
2 Dopravně-správní agenda.....	16
3 Právní úprava zkoušek z odborné způsobilosti.....	18
3.1 Přihlášení ke zkoušce.....	18
3.2 Souhrnná zkouška	19
3.2.1 Zkouška z předpisů o provozu na pozemních komunikacích a zdravotnické přípravy	20
3.2.2 Zkouška z praktické jízdy	20
4 Zkušební komisař.....	23
4.1 Odborná způsobilost.....	23
4.2 Státní dozor	25
5 Ovlivňování zkoušky komisařem v jednotlivých částech	27
5.1 Zkouška z předpisů a zdravotnické přípravy.....	27
5.2 Praktická zkouška.....	28
6 Hodnocení praktické zkoušky.....	30
6.1 Neurčité právní pojmy.....	31
6.2 Správní uvážení.....	32
6.3 Rozhodování 1. část.....	33
6.3.1 Obecně o rozhodnutí	33
6.3.2 Vymezení neurčitých právních pojmů	34
6.3.3 Úvaha komisaře	35
6.3.4 Intuice a zkušenost	37
6.3.5 Veřejný zájem	38
6.3.6 Etika	39
6.4 Rozhodování 2. část.....	41
6.4.1. Legitimní očekávání.....	42
6.5 Možnosti obrany	44
6.5.1 Hodnocení komisaře	44
6.5.2 Neudělení řidičského oprávnění.....	44
7 Úvahy de lege ferenda a porovnání s cizí úpravou	45
7.1 Laický učitel.....	45
7.2 Řidičský průkaz na zkoušku	47
7.3 Zkušební organizace	48

7.3.1 Česká představa organizace	48
7.4 Další navrhované změny	49
7.4.1 Nová koncepce	50
Závěr	51
Seznam zkratk	55
Použitá literatura	56
Shrnutí	61
Seznam klíčových slov	62

Úvod

První obětí dopravní nehody se stala před více jak sto lety Angličanka Bridget Driscollová. Auto ji porazilo na tehdejší dobu nezvyklou rychlostí 8 km/hod. Lidé tenkrát hořkovali: „*Co bude za pár let, až vozy pojedou rychlostí patnáct nebo dokonce třicet kilometrů v hodině? To by mohl automobil zabít denně na světě i tři lidi.*“¹

Automobilová doprava je v současnosti jedním nejnebezpečnějších typů dopravy vůbec. Při dopravních nehodách na silnici umírají denně stovky lidí. Nejen proto je nutné, aby osoby, jimž je umožněno tyto dopravní prostředky řídit, byly podřízovány náročnému prověřování jejich schopností, jež má do jisté míry zamezit hrůzným statistikám nehodovosti, které přicházejí z celého světa.

Řidičský průkaz se v moderní technicky vyspělé společnosti stal součástí každodenního života. Jen velmi málo osob tímto průkazem nedisponuje. Ovšem na druhou stranu jen velmi málo průkazem disponujících osob tuší, že to, co jim z právního hlediska umožňuje řízení motorového vozidla, není držení řidičského průkazu, ale držení tzv. řidičského oprávnění (dále jen „oprávnění“). Tato skutečnost mě mimo jiné inspirovala ke zpracování diplomové práce věnující se tématu udělování řidičských oprávnění.

Stěžejní otázkou a cílem této práce je ozřejmit postavení a působení zkušební komisaře v rámci procesu udělování řidičského oprávnění, jelikož vycházím z předpokladu, že zkušební komisař má markantní vliv na výsledek závěrečné zkoušky, která vede k udělení oprávnění. Chci se zaměřit na to, jakým způsobem komisař postupuje v rámci hodnocení žadatele o řidičské oprávnění, jaký je jeho vliv na celkový výsledek zkoušky i jejích dílčích částí, co ovlivňuje jeho rozhodovací činnost.

Takto nastavený cíl vychází mj. ze skutečnosti, že jeden z mých příbuzných vykonává činnost zkušební komisaře. Proto považuji zvolení takového tématu rovněž za velkou výzvu. Především proto, abych se pokusil o co možná nejobjektivnější hodnocení komisařovi funkce a činnosti a nikoliv např. o subjektivní obranu tohoto povolání.

Pro svoji diplomovou práci jsem zvolil název „*Agenda dopravně-správní se zaměřením na procesní aspekty vydávání řidičských oprávnění.*“ Jak již tento napovídá, budu se v práci převážně specializovat na skutečnosti týkající se *udělování* řidičského oprávnění. Z důvodu úplnosti, však v samostatné kapitole vymezím i jinou část agendy, která je v dané dopravně-správní oblasti vykonávána veřejnou správou.

¹ Kolektiv autorů. *Teorie řízení a zásady bezpečné jízdy (interní učební text)*. Pardubice: CSPSD, s. 3.

V první fázi zařadím správní řízení, jehož výsledkem je udělení oprávnění, do celkového kontextu v rámci správního práva. Budu se věnovat především zvláštnostem a odlišnostem správního řízení na úseku udělování oprávnění kontra obecné úpravy správního řízení.

Na začátku se rovněž zaměřím na odlišení institutů řídičského průkazu a řídičského oprávnění. Domnívám se, že je třeba si uvědomit rozdíl mezi těmito dvěma pojmy, protože bez toho není možné komplexní a správné pochopení celé problematiky.

Při výzkumu procesu udělování oprávnění je nutné ozřejmit, jakým způsobem a v jakých fázích tento proces probíhá. Nejprve obecně vymezím, z jakých částí se skládá zkouška odborné způsobilosti žadatelů o oprávnění. Následně se pak jednotlivým částem budu věnovat podrobněji s tím, že poukážu na ingerenci zkušební komisaře v těchto částech. Každé části se není možno věnovat vyčerpávajícím způsobem, proto budu v práci vycházet z premisy, že daná problematika je obecně známá, a je zde alespoň generální povědomí o tom, co se v jednotlivých částech zkoušky činí.

Je nutno podotknout, že cílem práce není postihnout absolutním způsobem otázku toho, co všechno musí osoba podstoupit, aby získala oprávnění. Proto se v textu neobjeví např. problematika autoškolení a přípravy žadatele na zkoušky. Svoji pozornost zaměřím především na výzkum praktické podoby závěrečných zkoušek a některé právní otázky, které v souvislosti s tím mohou vzniknout.

Na základě výše uvedeného bude stěžejní a obsahově nejrozsáhlejší část textu věnována činnosti zkušební komisaře. Této části však musí zákonitě předcházet vymezení podmínek a předpokladů pro možnost výkonu takovéto veřejné funkce.

Dále se budu věnovat otázce, která v posledních letech ovlivňuje českou veřejnost a její vnímání zkušebních komisařů a vnímání legality celého procesu udělování oprávnění. Jedná se o otázku týkající se korupce a korupčního jednání na zkoumaném úseku.

Rozsah práce pochopitelně není uzpůsoben tak, aby bylo možno postihnout veškerou problematiku udělování řídičských oprávnění. Existuje značné množství skupin motorových vozidel, jež mají odlišně nastavena pravidla pro udělení oprávnění. Svou pozornost budu směřovat omezeně na udělování řídičského oprávnění skupiny B,² které je v České republice nejrozšířenějším. Dále se také v rámci mezinárodních souvislostí objevuje řada institutů, jimž se nebudu v textu věnovat (např. mezinárodní řídičský průkaz).

Problematika řídičských oprávnění je poměrně široká. Já se však zaměřím na proces jejich udělování. Nebudu se věnovat například aspektům omezení oprávnění nebo jeho pozastavení,

² § 80a odst. 1 písm. f) zákona č. 361/00 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

ačkoliv otázka pozastavení řídičského oprávnění jako nový způsob výkonu rozhodnutí v rámci exekučního řízení v poslední době hýbe českou právní kulturou.

V současné době se do legislativního procesu dostala podoba Návrhu věcného záměru zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, kterýžto je v dané oblasti stěžejním právním předpisem a jehož komplexní novelizace zcela mění dosavadní způsoby řešení na zkoumaném úseku. Tomuto návrhu se ve své práci budu rovněž věnovat, upozorním na ony koncepční změny a poskytnu obecný přehled o jejich podobě.

Problematicke udělování řídičských oprávnění se odborná literatura prakticky nevěnuje. Světlou výjimkou se jeví publikace s názvem „*Silniční právo*,“ kterou napsali autoři R. Kočí a H. Kučerová. Tato publikace se však věnuje silničnímu právu jako celku. Prostor, který je vymezen problematice udělení oprávnění, je dosti omezený a vychází především z díkce právních předpisů, které ve většině případů pouze cituje a nijak dále nerozvádí.

Odbornou literaturu a judikaturu využiji především v případech, kdy je nutno pojednat o obecné úpravě správního práva nebo některých jeho institutů. Především jde o publikaci S. Skulové, jež se věnuje institutu správního uvážení. Z dalších odborných textů se jedná o díla V. Sládečka, D. Hendrycha, P. Průchy aj.

Rovněž odborných článků k danému tématu se nevyskytuje mnoho. Na tomto místě je třeba vyzdvihnout článek V. Gabrišové, jež byl otištěn v Právních rozhledech v roce 2008 v souvislosti s koncepční změnou postoje Ministerstva dopravy v otázkách vydávání řídičských průkazů.

Některé odborné připomínky poskytuje i komentářová literatura. Ta ovšem spíše reaguje na nepřesnosti vyjadřování zákonodárce v textu zákona. Komentovaná znění zákonů (silničního zákona a zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel) obecně nepoukazují na řešení v praxi rozporných otázek. Jde spíše o omezené vysvětlení jednotlivých pojmů.

Jako další zdroje údajů slouží stanoviska a sdělení Ministerstva dopravy, která se věnují některým dílčím otázkám, jež v praxi vyvolávají potíže a diskuse.

V práci je nutné rovněž věnovat prostor komparaci s jinými právními úpravami. Budu se zabývat především srovnáním s členskými státy Evropské unie, přestože v této problematice existuje jednotná unijní koncepce stanovená směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES, o řídičských průkazech. V této části bude nejvíce využito odborných studií Studia Twist.

Hlavním zdrojem, ze kterého čerpám informace pro svoji práci, je především samotná praxe. Využívám k tomu zkušeností zmíněného zkušebního komisaře a rovněž své vlastní poznatky, získané z odborné praxe na Magistrátu města Olomouce – oddělení přestupků v dopravě.

Kromě výše zmíněné komparativní metody využiji při zpracování této práce metodu systémovou, srovnávací a popisnou.

Mám za to, že celý proces udělování řidičského oprávnění je, ač se to na první pohled nezdá, značně náročný. Udělení takového oprávnění je na jedné straně běžným ale na druhé závažným zásahem do lidské společnosti, protože může potencionálně ovlivňovat zdraví a životy ostatních.

Diplomová práce je zpracována ke dni 24. 6. 2013.

1 Správní řízení

V první kapitole se zaměřím na obecný rozbor správního řízení s několika poznámkami podstatnými pro řízení o udělování řídičského oprávnění. Následně popíši průběh řízení vedoucího k jeho získání.

Správní řízení (dále jen „SŘ“) je procesem aplikace správního práva hmotného, správním procesem v klasickém slova smyslu. Je to procesními normami upravený postup správních orgánů, jehož cílem je, vždy v konkrétní věci, vydání správního rozhodnutí.³ Jedná se o *rozhodnutí, jímž se mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá* (§ 9 správního řádu).

Vzhledem ke zkoumané otázce a k vytvoření ucelené představy je nutné alespoň obecně vymezit typologii správního řízení. Nejčastěji se SŘ rozděluje na tzv. správní řízení obecné a řízení zvláštní.

Úprava obecného řízení vychází ze správního řádu (dále jen „SpŘ“), konkrétně z části II. a III.

Pod pojmem zvláštní řízení je nutno rozumět kombinaci obecné úpravy správního řízení a odchylek od ní. Takové odchylky se nejčastěji týkají např. účastníků, náležitostí návrhu pro zahájení řízení, specifikace obsahu vlastního správního rozhodnutí apod.⁴

Působnost celého SpŘ, tedy procedurálních forem v něm upravených, je nastavena jako podpůrná. „Uvedené nastavení působnosti je založeno v § 1 odst. 2, který stanoví, že zákon nebo jeho jednotlivá ustan. se použijí, nestanoví-li zvl. zákon jiný postup.“⁵ Takový postup, je poměrně podstatnou skutečností a váže se ke zmiňovaným zvláštním řízením. Normy SpŘ se užijí subsidiárně vždy, jestliže není zvláštním předpisem určeno jinak – SpŘ je všeobecným procesním předpisem veřejné správy (dále jen „VS“), jež upravuje obecné postupy správních orgánů. Nezřídka kdy však zvláštní zákon upraví odchylku od obecného.

Přesto zde musí přetrvat koexistence SpŘ se zvláštním zákonem. Není totiž možné postupovat jen podle procesních odchylek uvedených ve zvláštním právním předpise, ale je nutné vzájemné propojení všech normativních zdrojů. „Rozhodující je přitom skutečnost, že správní řád upravuje SŘ ve všech nezbytných postupových krocích od začátku až do konce, tzn., že představuje úplné schéma jednotlivých procesních institutů včetně jejich posloupnosti. Naproti tomu zvláštní právní předpisy odchylně upravují pouze to, co je třeba dle názoru zákonodárce řešit odlišně od režimu obsaženého v SpŘ.“⁶

³ PRŮCHA, Petr. Pojem a podstata správního práva... In SKULOVÁ, Soňa (ed), *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 32.

⁴ Tamtéž, s. 34.

⁵ SKULOVÁ, Soňa, *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 41.

⁶ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, 2012, s. 35.

Proces udělování řídicího oprávnění je příkladem takového zvláštního správního řízení, tj. aplikace obecné úpravy SpŘ a zvláštního zákona, jímž je na daném úseku zákon č. 361/00 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (silniční zákon); (dále jen „ZoSP“).

SŘ je obecně možno zahájit na základě žádosti, nebo z moci úřední (§ 42 SpŘ). „*Ze zvláštních zákonů vyplývá, zda je zahájení určitého řízení v rukou účastníka řízení, vychází-li tedy ze zásady dispoziční, nebo zda je zahájeno správní orgán na základě ofiціальity.*“⁷ Již z povahy věci plyne, že ohledně udělování řídicího oprávnění se bude jednat o projev zásady dispoziční – takový postup je zakotven v § 92 odst. 2 ZoSP.

Na tomto místě je třeba upozornit, že úspěšným absolvováním autoškoly a získáním odborné způsobilosti (o tom dále) se žadatel automaticky nestane držitelem řídicího oprávnění (dále jen „ŘO“). O jeho udělení musí požádat – podat náležitě vyplněnou žádost na příslušném obecním úřadě s rozšířenou působností.⁸

Podle § 44 SpŘ je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost došla správnímu orgánu. Žádost o ŘO může být vzhledem k jejím náležitostem (dle § 92 ZoSP) podána až po úspěšném složení zkoušky (viz dále), ačkoliv ji žadatel vyplňuje ještě před samotným zahájením výuky v autoškolě. Předtištěný formulář žádosti, tak jak je upravená v příloze 1 vyhlášky č. 167/02 Sb., je totiž zároveň i žádostí o přijetí do autoškoly.⁹

V souvislosti s pojednáním o správním řízení není možno opomenout subjekty SŘ. Těmi jsou správní orgány, které na základě své pravomoci řízení vedou a také účastníci řízení, jejichž práv a povinností se rozhodování týká. Označují se jako „hlavní (základní) subjekty řízení,“ neboť činnost správního orgánu a účastníků má na řízení rozhodující vliv.¹⁰

„*Ke správnímu řízení je vždy nutný správní orgán a alespoň jeden účastník.*“¹¹ Tak je tomu i v případě řízení o udělení ŘO. Z logiky věci plyne, že v takovém řízení se vyskytuje v pozici účastníka osoba pouze jedna – těžko si jich představit více.

Na úseku dané problematiky je příslušným správním orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností určený dle místa trvalého pobytu žadatele.¹² U osob, které nemají na našem území trvalý nebo přechodný pobyt trvajícím alespoň 185 dnů, nebo osob, průkazně se na území ČR připravujících na výkon povolání po dobu nejméně 6 měsíců, je příslušným úřadem obecní úřad

⁷ VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan (ed), *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 375.

⁸ GABRIŠOVÁ, Veronika. Je nutné měnit praxi při vydávání řídicích průkazů?. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 146.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ VOPÁLKA. In HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 367.

¹¹ Tamtéž.

¹² Obecně problematiku řeší § 10 a násl. SpŘ.

obce s RP, u něhož žadatel složil zkoušku z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel (dále také „odborná zkouška“),¹³ jež je určen dle místa provozovny provozovatele autoškoly.¹⁴

SŘ je zpravidla ukončeno vydáním rozhodnutí (6.3.1). Ani v případě sledovaného úseku tomu není jinak. Jedná se však o případ specifický, protože výsledkem řízení o udělení ŘO je vydání tzv. dokladu (řidičského průkazu), který se vydává místo písemného vyhotovení rozhodnutí.¹⁵ To, že se rozhodnutí nevyhotovuje v písemné podobě, neznamena, že se žádné nevydává. Doklad totiž nelze ztotožňovat s písemným vyhotovením rozhodnutí. Osvědčuje existenci práva, které bylo žadateli přiznáno, což se ale mohlo stát jen rozhodnutím.¹⁶

Tento doklad není rozhodnutím o vzniku, změně nebo zániku práva a není tudíž konstitutivním správním aktem. Naopak je aktem deklaratorním, osvědčujícím existenci daného práva.¹⁷ Ovšem využije se pouze u takových dokladů, které jako veřejné listiny osvědčují vznik a existenci práva přiznaného rozhodnutím, tedy konstitutivním správním aktem, kterým žadateli zakládá nějaké nové oprávnění, jež před jeho vydáním neměl. (Není tomu tak např. v případě občanského průkazu. Vydáním OP se občanovi žádná nová práva, která před jeho vydáním neměl, nezakládají).^{18 19}

*Vydat doklad namísto písemného vyhotovení rozhodnutí lze pouze tehdy, jestliže právní předpis výslovně zakotvuje vydání dokladu v případě úspěchu žádosti.*²⁰ Takové zakotvení obsahuje na zkoumaném úseku ZoSP v § 129 odst. 1. Nadto text zákona naznačuje, že se žádné rozhodnutí, jehož výrok by zněl „žadatel se uděluje řidičské oprávnění,“ nevydává.²¹

*„Jsou-li splněny podmínky (o nich dále) a správní orgán přistoupí k vydání dokladu, neuplatní se režim § 36 odst. 3 SpŘ. Správní orgán v takovém případě doklad vydá a vyzve žadatele, aby se dostavil k jeho převzetí. Dnem převzetí dokladu nabývá takový doklad příslušné právní účinky.“*²² V praxi se to projevuje tak, že zpravidla je formulářová žádost o vydání ŘP vyplněna úředníkem na základě podkladů uvedených v žádosti o vydání ŘO. Okamžik, kdy dojde k vydání ŘP je tak zároveň okamžikem udělení ŘO.

Existují však názory, že okamžiky nabytí ŘO a ŘP jsou odděleny. Tím se vlastně aplikace § 151 SpŘ vylučuje.²³ Jedná se o postup, jímž je vydáno rozhodnutí o udělení ŘO, které se vyhlásí

¹³ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 419.

¹⁴ § 32 ZO dZp.

¹⁵ § 151 SpŘ.

¹⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012, s. 1181.

¹⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 443.

¹⁸ VEDRAL, Josef. *Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. Správní právo*, 2006, č. 6-7, s. 364.

¹⁹ Ke vztahu OP a ŘP více rozsudek NSS z 28. 5. 2008, čj. 4 As 67/08-50.

²⁰ Rozsudek KS v Praze z 16. 9. 2011, čj. 44 A 52/10-33.

²¹ GABRIŠOVÁ: Je nutné měnit..., *Správní právo*, 2004, s. 146.

²² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 390.

²³ Ačkoliv např. H. Kučerová i v tomto případě jeho užití připouští.

ústně a žadatel dostane potvrzení²⁴ dle § 67 odst. 3 SpŘ, a následně mu je na základě samostatné žádosti vydán ŘP.²⁵

Sporná otázka oddělení obou momentů se objevila v souvislosti s možností tzv. (bezprostředně) navazující výuky, kdy podmínkou pro přijetí do výuky některých skupin ŘO je držení ŘO skupiny jiné (viz § 91 ZoSP).²⁶

Stanovisko Ministerstva dopravy (dále jen „MD,“ „ministerstvo“), jež je na daném úseku ústředním správním úřadem, k této otázce²⁷ bylo až do roku 2006 v souladu s užitím § 151. Poté došlo k nabytí účinnosti „nového“ správního řádu – úprava vydání dokladu se nezměnila, ale přesto došlo ke koncepční změně ohledně výkladu týkajícího se vydávání ŘP.²⁸

Nový výklad byl mj. podroben zkoumání Veřejným ochráncem práv, který došel k závěru, že takováto změna není namístě (viz cit. článek V. Gabrišové).

Já osobně se přikláním spíše k variantě užití § 151. Především s ohledem na argumenty VOP, jež jsou v článku dostatečně jasně vymezeny, ovšem jejich rozbor by přesahoval rámec této práce. Rovněž také z důvodu, že praxe s takovouto koncepcí pracuje, a i ministerstvo se k dosavadnímu pojetí posléze vrátilo.

Na vydávání ŘP se vztahuje, jak již bylo řečeno, SpŘ, ovšem ZoSP normuje k vydání průkazu speciální lhůtu,²⁹ jež má přednost.³⁰ Lhůta vychází z podmínek výroby a distribuce v rámci centrální výroby.³¹

1.1 Řízení dle silničního zákona

Každý má možnost řídit motorové vozidlo, ovšem musí splňovat a dodržovat určité podmínky. Stát vytváří předpoklady pro realizaci této obecné možnosti v dopravě všem subjektům, a to prostřednictvím orgánů VS³² a obecně závazných norem.³³ Děje se tak na základě silničního zákona.

Účelem správního řízení dle cit. zák. je mj. udělení řídičského oprávnění (hlava III), což je jedna z podmínek pro řízení vozidla.³⁴

²⁴ V Estonsku se potvrzení běžně vydává. Nahrazuje ŘP po dobu 30 dnů. Ovšem pouze na území státu.

²⁵ Za osobu oprávněnou může převzít i zástupce na základě ověřené plné moci (§ 110 ZoSP).

²⁶ Blíže cit. článek V. Gabrišové v Právních rozhledech 2008.

²⁷ Z 2. 8. 2004, zn. 120/04-160-LEG/1.

²⁸ Z 3. 11. 2006, zn. 126/06-160-LEG/6.

²⁹ 20 dní od podání žádosti.

³⁰ KUČEROVÁ: *Zákon o silničním provozu...*, s. 471.

³¹ LEITNER, Milan, VRANÁ, Jana, *Zákon o provozu na pozemních komunikacích s komentářem*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2012, s. 348.

³² *VS na úseku dopravy je zásadně realizována jako státní správa a plní úkoly organizující a ochranné.* (POLIÁN, Milan. *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: PROSPEKTRUM, S.R.O., 2001, s. 203).

³³ JURNÍKOVÁ, Jana, SKULOVÁ, Soňa, PRŮCHA, Petr. *Správní právo, zvláštní část*. Brno: MU Brno, 2004, s. 345.

³⁴ § 3 odst. 3, § 103.

Podmínky udělení ŘO jsou upraveny § 82:

- a. Osoba dosáhla věku stanoveného tímto zákonem (§ 83),
- b. je zdravotně způsobilá k řízení motorových vozidel (viz § 84 a násl. + vyhl. MZ č. 277/04 Sb.),
- c. je odborně způsobilá k řízení motorových vozidel,
 1. Tato způsobilost se prokazuje úspěšným složením odborné zkoušky. Povaze a hodnocení zkoušky se budu věnovat v kap. 3-7, ale již na tomto místě je nutno upozornit na několik velice podstatných aspektů formálního hlediska:
 - 1.1. Zkouška se provádí po ukončení výuky a výcviku v autoškole postupem stanoveným zákonem č. 247/00 sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel (dále jen „ZOdZp“).
 - 1.2. Provádí ji a rozhodnutí vydává zkušební komisař (dále jen „komisař“), jež je zaměstnancem obce.³⁵ Do roku 2000 vykonávali tuto činnost na našem území policisté.³⁶
 - 1.3. Rozhodnutí komisaře není rozhodnutím ve formálním slova smyslu. Jedná se pouze o jednu z podmínek, jež vede k vydání konečného výstupu legálně označovaného jako rozhodnutí. Jedná se toliko o rozhodnutí v materiálním smyslu.³⁷ „Rozhodování se totiž nerealizuje jedním úkonem a v jednom okamžiku, ale naopak představuje řetězec určitých úkonů řazených za sebou s určitou logickou posloupností“³⁸ – komisař předloží svoje hodnocení zkoušky, a tím v podstatě rozhodne o výsledku celé záležitosti, neboť bez jeho kladného hodnocení není možno vydat ani kladné rozhodnutí ve smyslu formálním.³⁹
- d. má na území ČR obvyklé bydliště nebo zde alespoň 6 měsíců studuje,
- e. splnila další podmínky stanovené zákonem, např. není ve výkonu sankce nebo trestu zákazu činnosti spočívajícím v zákazu řízení.

Vzhledem k tomu, že udělení ŘO je řízením na žádost, správní orgán posuzuje splnění podmínek pro udělení především na základě důkazů předložených žadatelem⁴⁰ k žádosti o udělení ŘO.⁴¹ Splňuje-li žadatel všechny podmínky, má na udělení právní nárok.

³⁵ V jiných zemích (Bulharsko Dánsko, Slovensko) obdobnou činnost provádí příslušník policie.

³⁶ MATOUŠEK, Radoslav. *Příprava a vzdělávání zkušebních komisařů*. Brno: 2009, Bakalářská práce, Univerzita T. Bati ve Zlíně, s. 10.

³⁷ Více HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 89.

³⁸ SKULOVÁ, Soňa, a kol. *Základy správní vědy*. Brno: MU Brno, 1998, s. 97.

³⁹ Nicméně, pro obecnou povahu pojmu rozhodnutí, je tento v textu užíván senu lata.

⁴⁰ Stanovisko MD z 18. 8. 2008, čj. 698/08-160-OTS/1.

⁴¹ Srov. § 92.

1.2 Řidičský průkaz není řidičské oprávnění

Je třeba zdůraznit, že ŘP není ŘO. Zákon jasně vymezuje, že se jedná o dva rozdílné pojmy, když hovoří o tom, že *řidičský průkaz se vydá osobě, které bylo uděleno řidičské oprávnění*.⁴² Ovšem v běžném životě se tyto pojmy často zaměňují.

*Řidičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mu bylo ŘO uděleno.*⁴³ Jedná se o jakési státní povolení k této činnosti. „*Dělí se na skupiny, v návaznosti na vozidlo, k jehož řízení ŘO opravňuje.*“⁴⁴ Bez dispozice s oprávněním není možno vozidlo legálně řídit. Na druhé straně řidičský průkaz je veřejnou listinou, která osvědčuje ŘO držitele a jeho rozsah.⁴⁵ Na udělení ŘO logicky navazuje vydání ŘP.⁴⁶ Údaje, jež jsou v ŘP uváděny, vyjmenovává § 105 ZoSP.⁴⁷

Obdobně jako OP se jedná o malou plastovou kartičku, která nesmí být ponechána a přijímána jako zástava či odebírána při vstupu do objektů nebo na pozemky. Jeho parametry jsou vymezeny vyhláškou MD č. 31/01 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů. Je vydáván postupem dle části IV. správního řádu, a to na základě žádosti, jejíž vzor je uveden v příloze 7 vyhlášky.

Rozdíl obou institutů je také dobře patrný v okamžiku pozbytí ŘO, proto předkládám praktický příklad uváděný H. Kučerovou:

Institut pozbytí ŘO je vázán na uložení trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívající v řízení motorových vozidel. Podle § 94a ZoSP platí, že držitel ŘO *toto pozbývá dnem právní moci rozhodnutí*. ŘP je za této situace jeho držitel povinen *odevzdat* příslušnému obecnímu úřadu obce s RP do 5 pracovních dnů. *Řidičské oprávnění jeho držitel samozřejmě pozbývá i za situace, kdy lhůtu pro odevzdání nesplní. Pokud tedy taková osoba řídí, byť má u sebe ŘP (jež neodevzdala), dopouští se protiprávního jednání.*⁴⁸

⁴² § 109 ZoSP.

⁴³ § 80 ZoSP.

⁴⁴ KOČÍ, Roman, KUČEROVÁ, Helena. *Silniční právo*. Praha: Leges, 2009, s. 258.

⁴⁵ § 103 ZoSP.

Pro úplnost – nejen řidičský průkaz na území ČR osvědčuje ŘO – viz § 104 ZoSP.

⁴⁶ DUNDR, Tomáš. Řízení a provozování vozidla cizincem. In ČIŽINSKÝ, Pavel (ed), *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, a.s., 2012, s. 308.

⁴⁷ Jméno; příjmení; datum a místo narození; r. číslo; fotografie; obec obv. bydliště; podpis držitele; skupiny vozidel, jež je oprávněn řídit; datum vydání; datum platnosti; název a sídlo úřadu, jež jej vydal; sérii a číslo; záznamy o podmínění, omezení nebo rozšíření oprávnění nebo o profesní způsobilosti.

⁴⁸ KOČÍ, KUČEROVÁ: *Silniční právo*, s. 264.

2 Dopravně-správní agenda

Tato kapitola vymezuje dopravně-správní agendu v rámci VS, obsahuje výčet činností⁴⁹ odborných oddělení zabývajících se rozebíranou problematikou a odkazy na jejich legislativní zakotvení. Klade si za cíl poskytnout obecný přehled o činnosti dopravně-správních agend.

Jedná se o velice rozsáhlou oblast, kdy je třeba si uvědomit, že se nezabývá pouze aktivitami zaměřenými na řídičská oprávnění a řídičské průkazy. Proto kapitola zahrnuje především omezený demonstrativní výčet činností, které se více či méně dotýkají udělování ŘO a upravují i vydávání a nakládání s ŘP.

Oddělení (odbor) dopravně-správních agend např.

- poskytuje údaje z registru řidičů,⁵⁰
- provádí podmínění a omezení ŘO,⁵¹
- provádí zkoušky odborné způsobilosti žadatelů o ŘO,⁵²
- přijímá a schvaluje žádosti na výcviková vozidla v autoškole a oznámení o změně jejich užívání,⁵³
- přijímá odevzdané ŘP a mezinárodní ŘP,⁵⁴
- přijímá oznámení o změnách údajů v ŘP,⁵⁵
- přijímá seznamy účastníků výuky nebo výcviku v rámci zdokonalování odborné způsobilosti řidičů,⁵⁶
- přijímá žádosti a uděluje příslušné ŘO,⁵⁷
- přijímá žádosti o vydání ŘP,⁵⁸
- rozhoduje o pozastavení ŘO,⁵⁹
- vydává duplikáty ŘP a mezinárodního ŘP,⁶⁰
- vydává mezinárodní ŘP,⁶¹
- vydává řídičské průkazy na základě ŘP vydaného cizím státem,⁶²

⁴⁹ Systematika převzata online. iServer.cz, [cit. 5. března 2013]. Dostupné na <<http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0057>>.

⁵⁰ § 121 ZoSP.

⁵¹ § 93 ZoSP.

⁵² Této problematice se budu detailně věnovat v kap. 3-7.

⁵³ § 10 ZOdzp.

⁵⁴ § 113 ZoSP.

⁵⁵ § 108 ZoSP.

⁵⁶ § 51 ZOdzp.

⁵⁷ § 92 ZoSP.

⁵⁸ § 109 ZoSP.

⁵⁹ § 95 ZoSP.

⁶⁰ § 112 ZoSP.

⁶¹ § 111 ZoSP.

⁶² § 116 ZoSP.

- vydává řidičské průkazy,⁶³
- zařazuje žadatele o ŘO ke zkouškám z odborné způsobilosti,⁶⁴
- projednává přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu,
- provádí odnětí ŘO, přijímá žádosti na vzdání se ŘO,
- provádí zkoušky z profesní způsobilosti řidičů,
- provádí změny údajů v ŘP nebo mezinárodním ŘP,
- přijímá žádosti o vydání mezinárodního ŘP,
- přijímá žádosti o vydání registrace k provozování autoškoly,
- vede registr řidičů, provádí zápisy do registru řidičů,
- vrací ŘP a mezinárodní ŘP,
- vyměňuje ŘP.

Odbor dopravně-správních agend dále pak např.

- přiděluje registrační značku silničnímu vozidlu,
- přijímá návrhy na změnu dopravního značení,
- přijímá žádosti a vydává paměťové karty,
- rozhoduje o uzavírce pozemní komunikace,
- vede registr silničních vozidel,
- vydává povolení stavby v silničním ochranném pásmu,
- vydává technické průkazy s jeho duplikáty.

⁶³ § 110 ZoSP.

⁶⁴ § 32 ZOdZp.

3 Právní úprava zkoušek z odborné způsobilosti

3.1 Přihlášení ke zkoušce

Po ukončení výcviku v autoškole nastává nejdůležitější okamžik celého procesu „honby za řídičským oprávněním,“ který v konečném důsledku rozhodne, zda byla úspěšná, a zda bude oprávnění žadateli uděleno. Takový okamžik se uděje v podobě zkoušky z odborné způsobilosti. Žadatel je povinen podrobit se této zkoušce ex lege, neboť jde o jednu z podmínek pro udělení ŘO (viz kap. 1).

ZOdZp v § 32 hovoří o explicitně vymezené povinnosti provozovatele autoškoly (dále jen „provozovatel“) písemně přihlásit žadatele ke zkoušce do patnácti dnů ode dne ukončení výcviku. Nezbytnost takového postupu provozovatele je rovněž dokládána § 56, upravujícím pokutu, kterou je možno udělit provozovateli, pokud tuto povinnost nesplní.⁶⁵

Z kontextu zákona plyne, že provozovatel má tuto povinnost splnit bez jakékoliv intervence ze strany žadatele. Nehovoří totiž o žádném typu návrhu či žádosti, jež by musel žadatel učinit.⁶⁶

Ovšem následně může vyvstat otázka, zda má takovou povinnost rovněž v okamžiku, kdy žadatel, i přes splnění všech předpokladů (dokončeného výcviku), přestal být žadatelem, např. ukončil spolupráci s autoškolou a přešel do školy jiné⁶⁷ či požádal provozovatele o odložení termínu zkoušky. I takové situace v praxi nastávají.

Je nutno uvést, že zákon s touto situací nepočítá, tím méně řeší stav, kdy žadatel projeví dodatečný zájem účastnit se zkoušky i po svém předchozím odmítavém postoji.⁶⁸ Dá se však celkem oprávněně předpokládat, že zde se bude aplikovat obdobný postup, jako by se jednalo o tzv. opakovanou zkoušku. V takové situaci nastane provozovateli povinnost přihlásit žadatele ke zkoušce okamžikem doručení žádosti o přihlášení ke zkoušce. V tomto případě lze však provozovateli doporučit, aby si zmíněné (nestandardní) odložení termínu nechal žadatelem písemně potvrdit.⁶⁹

Nenastane-li však žádná z popsaných atypických situací, je nutno žadatele ke zkoušce přihlásit po ukončení výcviku. K tomu dochází za předpokladu, že žadatel o ŘO absolvoval minimální počet hodin výuky a výcviku stanovený učební osnovou.⁷⁰ K ukončení výcviku v autoškole dochází buď ukončením poslední výcvikové jízdy, nebo ukončením poslední

⁶⁵ Až 100 000 Kč.

⁶⁶ Taková žádost je zmiňována pouze v souvislosti s opakovanou zkouškou.

⁶⁷ Tuto možnost připouští i stanoviska MD čj.: 156/06-160-AS/2 a čj.: 192/07-160-AS/2.

⁶⁸ Upravuje pouze situaci, kdy byl současně rozšířen počet výukových nebo výcvikových hodin. Viz § 30 odst. 1.

⁶⁹ Provozovatel je totiž povinen poskytnout příslušnému úřadu seznam svých žáků a je tak v tomto ohledu pod kontrolou.

⁷⁰ Počet hodin výuky a výcviku je obsažen v příloze č. 3 ZOdZp.

výukové hodiny (požadavky musí být splněny kumulativně). Provozovatel zasílá přihlášku příslušnému⁷¹ obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který sám tyto zkoušky provádí.

Úřad neprodleně písemně sdělí žadateli prostřednictvím autoškoly místo, datum a čas konání odborné zkoušky. „*Sdělení musí být učiněno v písemné formě; ústní či telefonické sdělení je nedostačující a neprůkazné.*“⁷² V praxi se však písemná forma uplatňuje pouze ve vztahu k informování provozovatele. Ten od úřadu sice obdrží písemnou zprávu, ale přímo žadateli ji sdělí zpravidla pouze formou ústní. Skutečnost je taková, že příslušný pracovník autoškoly s žadatelem prokonzultuje, který den a v kolik hodin může zkoušku provést a návrh zašle úřadu, který jej potvrdí. Tím je vlastně nahrazeno ono zákonem požadované sdělení termínu konání zkoušky. Užitím teleologického výkladu je možno dojít závěru, že požadavek právní úpravy je tímto dodržen.

Zkoušky jsou prováděny v autoškolě, která zajišťovala výuku a výcvik žadatele.⁷³ Nicméně zákon umožňuje dohodu zkušebního komisaře a provozovatele o změně zkušebního místa. To může v některých případech činit značné obtíže (blíže 3.2.2).

Zákon dále stanoví, že *provozovatel, který zajišťoval přípravu žadatele, poskytne příslušnému úřadu pro účely zkoušky na náklady žadatele výcvikové vozidlo.*⁷⁴ To je nutno zmínit i s ohledem na nově připravovanou legislativu (7.3.1).

3.2 Souhrnná zkouška

Žadatel o řidičské oprávnění skupiny B se musí podrobit zkoušce z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, která se skládá ze zkoušky

- a. z předpisů o provozu na pozemních komunikacích a zdravotnické přípravy a
- b. z praktické jízdy s výcvikovým vozidlem.

Novelou ZOdZp, č. 297/2011 Sb. účinnou od 19. 1. 2013, jež je důsledkem transpozice evropské směrnice 2006/126/ES (dále jen „směrnice“),⁷⁵ byla ze zákonných požadavků pro vykonání zkoušky k získání oprávnění skupiny B vyřazena zkouška ze znalostí ovládání a údržby vozidla.⁷⁶ V současném právním stavu se problematika této zkoušky přesunula do zkoušky praktické.

Stejně, jako součástí procesu soudního je zaplacení tzv. soudního poplatku, je i součástí procesu udělování řidičského oprávnění zaplacení poplatku správního – poplatek za provedení

⁷¹ Určení příslušnosti se odvíjí od sídla provozovny autoškoly.

⁷² KOČÍ, KUČEROVÁ: *Silniční právo*, s. 245.

⁷³ § 38 odst. 1 ZOdZp.

⁷⁴ § 38 odst. 2 ZOdZp.

⁷⁵ Přijaté 20. 12. 2006.

⁷⁶ Nadále zůstává pro řidičské oprávnění skupin C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E.

zkoušky. Ovšem nastavení tohoto je nejasné. Zákon o správních poplatcích o něm nehovoří, přesto se na něj jeho pravidla vztahují. Komentář potvrzuje, že úhrady za zkoušku mají povahu správního poplatku. Proto by jistě bylo vhodnější, aby byly stejně jako jiné správní poplatky upraveny v zákoně o správních poplatcích. I bez toho se však na jejich správu, zejména jejich vyměřování a vybírání, zákon o správních poplatcích vztahuje.⁷⁷ Náklady za zkoušku se hradí příslušnému úřadu v normované částce 700 Kč.⁷⁸

3.2.1 Zkouška z předpisů o provozu na pozemních komunikacích a zdravotnické přípravy

Tato zkouška se *provádí testem písemně nebo pomocí výpočetní techniky*.⁷⁹ V současné době se test provádí takřka výlučně pomocí výpočetní techniky v elektronické aplikaci „e-testy“ (ve výjimečných případech, např. nefunkčnosti aplikace, žadatel vyplňuje papírový test). Test obsahuje otázky z pravidel a podmínek provozu na pozem. komunikacích, dále z předpisů souvisejících a ze zdravotnické přípravy. Znění otázek vydává ministerstvo ve Věstníku dopravy.⁸⁰

Pro úspěšné splnění testu musí žadatel zodpovědět stanovený počet otázek, resp. získat za tyto otázky potřebný počet bodů (každý typ otázky je odlišně bodově hodnocen). Z dikce § 40 ZOdZp by se mohlo zdát, že počet bodů je pro různé skupiny řidičského oprávnění odlišný. Mj. totiž uvádí, že *minimální počet bodů nutných pro úspěšné vykonání zkoušky pro jednotlivé skupiny vozidel stanoví prováděcí předpis* (vyhláška MD č. 167/02 Sb.). Moje pozornost se primárně zaměřuje na oprávnění skupiny B, ale pro úplnost je nutno říci, že zákonodárce možnost upravit vyhláškou bodové hranice odlišně pro jednotlivé skupiny nevyužil. V § 17 odst. 8 vymezuje jednotnou hranici pro všechny skupiny ŘO – 43 bodů z 50 možných. Odlišnosti jednotlivých skupin však reflektuje obsahem otázek.⁸¹

3.2.2 Zkouška z praktické jízdy

Nejdůležitější částí při přezkoumávání odborné způsobilosti žadatele je zkouška z praktické jízdy (dále jen „praktická jízda“, „PZ“). Podle vyjádření zákona při ní *musí žadatel prokázat znalosti, dovednosti a chování včetně specifických požadavků pro jednotlivé skupiny*.⁸² Zkouška z praktické jízdy je rozdělena do dvou částí.

⁷⁷ BUŠTA, Pavel, KNĚŽÍNEK, Jan. *Zákon o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: VENICE MUSIC PRODUCTION, 2010, s. 44.

⁷⁸ Výše byla stanovena zák. č. 411/05 Sb. Důvodová zpráva lapidárně uvádí, že *výše platby je stanovena tak, aby pokryla náklady na přezkoušení*.

⁷⁹ Běžná doba vykonání této zkoušky je stanovena na 30 minut (§ 40 odst. 2 ZOdZp).

⁸⁰ KOČÍ, KUČEROVÁ: *Silniční právo*, s. 249.

⁸¹ Počet otázek v testu, jejich bodové hodnocení aj. také vymezuje vyhláška.

⁸² § 42 odst. 1 ZOdZp.

V první části zkoušky žadatel o řídičské oprávnění prokazuje zejména základní znalosti a dovednosti úkonů přípravy vozidla před jeho použitím⁸³ a prokazuje schopnost řízení vozidla při úkonech, jako je zastavení vozidla, couvání, rozjíždění apod.

Ve druhé části žadatel prokazuje zejména znalosti bezpečného řízení vozidla s různou intenzitou provozu na pozemních komunikacích, při průjezdu křižovatkou, ovládání vozidla při vyšší rychlosti, rozhodování se v dopravních situacích apod.⁸⁴

Podle § 43 ZOdZp musí *první část trvat nejméně 10 minut a druhá nejméně 20*.⁸⁵ Striktní rozlišování jednotlivých částí se však neuplatňuje. Zkouška probíhá prakticky v jednom bloku a v jejím průběhu se provádí jednotlivé úkony. Ne však všechny. To není vzhledem k určenému časovému prostoru reálné. Nicméně, jak tento časový prostor vykládá zákon a stanovisko MD k provádění dílčí zkoušky z praktické jízdy,⁸⁶ je patrné, že se jedná o spodní časovou hranici: *„Časový rozsah je stanoven pro jednotlivé skupiny řídičských oprávnění jako minimální. Není-li uvedený čas pro prokázání znalostí, dovedností a chování žadatele dostačující, může trvat i dobu delší, dokud nejsou naplněny všechny požadavky předmětného ustanovení a prokázány všechny znalosti, dovednosti a chování žadatele.“* V praxi ale k takovému prodlužování zkoušky zpravidla nedochází.

Otázka času však není jedinou překážkou k posouzení dovedností ve všech zákonem požadovaných úkonech. Záleží rovněž na „potencialitě přezkušovacího prostoru.“ Není například vždy možné dostat se s vozidlem na komunikaci, kde by se dala přezkoumávat žadatelova schopnost ovládání vozidla ve vyšších rychlostech. Takový nedostatek je možno odstranit prostřednictvím tzv. zkušebních center (viz kap. 7), jež jsou umístěny v území, kde se provádí zkoušky a v němž jsou prostorové požadavky splněny.⁸⁷

Ještě závažnějším problémem (nikoliv však fatálním) je dle mého názoru absence křižovatky, která je řízena světelnou signalizací.⁸⁸ To mimo jiné potvrzuje i cit. stanovisko ministerstva.

Zákon sice na absenci takové křižovatky pamatuje, ale z faktického pohledu tím objektivnost zkoušky neposiluje, ba právě naopak. Dikce v tomto uvádí, že *od podmínky řízení vozidla na křižovatce, která je řízena světelnou signalizací, lze upustit v případě, že žadatel absolvoval výcvik v provozovně provozovatele autoškoly⁸⁹ s místem v okrese, kde není křižovatka řízená světelnou signalizací.* Toto znění

⁸³ Obsah někdejší zkoušky ze znalosti ovládání a údržby vozidla se přesunul do tohoto prostoru, a tak má tato část pro PZ značný význam.

⁸⁴ KOČÍ, KUČEROVÁ: *Silniční právo*, s. 250.

⁸⁵ Pro úplnost nutno konstatovat, že pro některé skupiny je stanovený čas 2. části nejméně 35 minut.

⁸⁶ Ze dne 2. 11. 2010, čj.: 56/10-160-ZK/2.

⁸⁷ Využívá se např. ve Francii, Litvě aj.

⁸⁸ „Český právní řád institut křižovatky řízené světelnou signalizací nezná. Světelná signalizace se používá k řízení provozu, nikoliv k řízení křižovatek.“ (BUŠTA, KNĚŽÍNEK: *Zákon o získávání*..., s. 51).

⁸⁹ „Ustanovení je zmatečné, neboť je vyloučeno, aby žadatel absolvoval výcvik v provozovně, a nikoliv na poz. komunikacích.“ (Tamtéž).

umožňuje, že bude-li PZ prováděna v místě, kde absentuje světelná křižovatka, může být její složení jednodušší než v místě, kde se takováto křižovatka nachází.

Důvodová zpráva k tomuto ustanovení, se nezabývá posuzováním otázky objektivnosti a srovnatelnosti zkoušek v různých „dopravně vybavených“ oblastech, ale pouze konstatuje, že *zákonem je možné ukládat jen povinnosti reálně splnitelné*. S tímto nezbyvá než souhlasit. Problém objektivnosti to však neřeší.

Nicméně je nutné položit si otázku. Je projetí světelné křižovatky stěžejním ukazatelem odbornosti žadatele? Dle mého nikoliv. Stejně dobře poslouží k posouzení průjezd křižovatky se značkou „Stůj, dej přednost v jízdě.“ Podobnou úvahou byl pravděpodobně veden i zákonodárce.

MD ve svém stanovisku pro tuto situaci nabízí 3 řešení. Za prvé je možno provést PZ v jiné obci, která je tímto zařízením vybavena. Za druhé provést i v jiné bližší obci, přestože se nachází v sousedním okrese. A za třetí úplně tuto proceduru vypustit podle § 42. Ovšem k tomu dodává, že *zkušebnímu komisaři ustanovením nevzniká povinnost od uvedeného zkušebního úkonu upustit*.

Tímto ukládá zákonodárce posouzení dostatečnosti na bedra zkušebního komisaře, který na základě uvážení rozhodne, zda je možné provést přezkoušení v požadované lokalitě.

Zkušenosti prokazují, že existuje nemalé množství žáků dávajících přednost provedení závěrečné zkoušky v méně náročném prostředí „venkovského“ zkušebního místa s tím, že po získání ŘO se sami postupně „rozjezdí.“⁹⁰ Což jistě není správné řešení, ale popsaná *právní úprava tomu nabírává*.

⁹⁰ BUDSKÝ, Roman a kol. *Projekt TANGO*. Liberec: Studio Twist, 2011, s. 11.

4 Zkušební komisař

V předchozím textu jsem naznačil, že odborné zkoušky provádí obecní úřad obce s RP⁹¹ prostřednictvím zkušební komisaře (dále také „komisař“, „ZK“). Cílem této kapitoly je odpovědět na otázku, o koho vlastně jde, jakým způsobem se dostává do své funkce a jaké jsou podmínky pro její výkon. Analýza činností, které komisař vykonává v rámci své funkce, bude náplní kapitol dalších.

4.1 Odborná způsobilost

Zkušební komisař je osobou nadanou tzv. zvláštní (odbornou) způsobilostí,⁹² tzn. osobou, která vykonává svoji funkci na základě nutného složení zkoušky z odborné způsobilosti. ZOdZp⁹³ ovšem nevymezuje, kdo je komisařem, ale určuje podmínky pro možnost získat průkaz zkušební komisaře,⁹⁴ který k následnému výkonu funkce opravňuje.

Na tomto místě ovšem považuji za vhodné odhlédnout od zákona a vyjádřit svoji vlastní definici komisaře lapidárním shrnutím. Jde o osobu, která splnila zákonem požadované podmínky a je oprávněna provádět a vyhodnocovat zkoušky⁹⁵ z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.

K dalšímu jasnému vymezení postavení komisaře může přispět i stanovisko MD,⁹⁶ jež udává, že *principem činnosti komisaře je zodpovědný výkon zkoušek z odborné způsobilosti žadatelů o řídičská oprávnění se zvláštním zaměřením na zkoušky z praktické jízdy, a to vždy v plném rozsahu a za podmínek stanovených zákonem, s cílem zajistit kvalitní výstupy v podobě začínajících řidičů, kteří řádným vykonáním zkoušky prokázali připravenost k účasti v silničním provozu.*

O vydání zmiňovaného průkazu komisaře rozhodne a zároveň jej vydá ministerstvo, prokáže-li žadatel, že

- a. je starší 25 let,
 1. přičemž směrnice 2006/126/ES požaduje ve své příloze IV minimální věk 23 let, česká úprava je tedy přísnější
 2. naopak např. v Nizozemí je nutný věk 28 let
- b. má ukončeno střední vzdělání zakončené maturitní zkouškou,

⁹¹ Seznam obcí je uveden v příloze 2 zákona č. 314/02 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s RP.

⁹² Srov. PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 634.

⁹³ § 1 písm. d).

⁹⁴ Jeho náležitosti jsou stanoveny v cit. zákoně a ve vyhlášce MD.

⁹⁵ Přestože zákon nikde nepoužívá sousloví *komisař vyhodnotí*, je nutno tuto premisu dovodit z celkového kontextu a především z novelizovaného znění § 34 odst. 1 písm. d), kde se skrývá formulace, že komisař (sám) zkouškou prokázal dovednosti vztahující se k *provádění a hodnocení* zkoušek.

⁹⁶ Čj. 56/10-160-ZK/2.

1. v rámci Evropy panují značné rozdíly, a to od absolutoria tzv. nižší střední školy (zpravidla ukončované v 16 letech) po dokončení magisterského stupně VŠ⁹⁷
- c. je nejméně 5 let držitelem řídičského oprávnění pro skupinu vozidel, pro kterou bude žadatele zkoušet,
 1. zatímco česká úprava požaduje, aby komisař byl držitelem ŘO nejméně 5 let;⁹⁸ směrnici stačí, pro oprávnění provádět zkoušky pro skupinu B pouze roky 3⁹⁹
 2. nelze ponechat bez povšimnutí, že česká úprava v prvopočátcích obsahovala pouze podmínku, že žadatel musí mít ŘO – bez ohledu na dobu, po kterou tomu tak je – což jistě nebyl příliš ideální stav; situaci napravila novela č. 478/01 Sb., která vymezila současnou podobu – *Není dále žádoucí, aby čerství držitelé řídičských oprávnění bez praxe byli zkušebními komisaři.*¹⁰⁰
 3. obecně v Evropě musí žadatel vlastnit pouze ŘO skupiny B, v některých státech (Norsko, Estonsko, Nizozemí) však musí být držitelem všech skupin¹⁰¹
- d. nemá soudem nebo správním orgánem uložen trest zákazu řízení motorových vozidel a nebyl mu v posledních pěti letech uložen,
- e. absolvoval základní školení a zkouškou prokázal dovednosti vztahující se k provádění a hodnocení zkoušek odborné způsobilosti.

U posledního bodu bych se rád chvíli zastavil. Základní školení a zkoušky provádí ministerstvo. Nicméně může prováděním školení pověřit právnickou osobu – Centrum služeb pro silniční dopravu (dále jen „CSPSD“). Jedná se o státní příspěvkovou organizaci, jejímž zřizovatelem je MD. Je napojena na jeho rozpočet závazně stanovenou výší příspěvků. Zajištění základního a dalšího vzdělávání komisařů je jedním z účelů její činnosti.¹⁰²

Osnovu školení, způsob provádění a organizování zkoušky stanoví vyhláška č. 167/02 Sb.¹⁰³ Jedno ustanovení se věnuje právě zmíněné osnově a druhé naplní závěrečné zkoušky. Tyto se logicky v obecné rovině překrývají.

Co je ještě nutné vyzdvihnout a co i sama vyhláška explicitně uvádí, je otázka splnění teoretické zkoušky z předpisů o provozu na pozemních komunikacích a zdravotnické přípravy komisařem. Jedná se totiž o obsahově shodný test, který provádí žadatel o ŘO, ale ve srovnání

⁹⁷ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 78.

⁹⁸ V Nizozemí musí být držitelem 10 let.

⁹⁹ Pro další řídičské skupiny však rovněž stanoví požadavek 5 let.

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 478/01 Sb.

¹⁰¹ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 80.

¹⁰² *O CSPSD* [online]. Portál CSPSD [cit. 8. března 2013]. Dostupné na < <http://www.cpspd.cz/index.php/o-cpspd/o-cpspd/o-nas> >.

¹⁰³ I. hlava, části III.

s ním, musí ZK dosáhnout plného počtu bodů. Což je sama o sobě poměrně tvrdá podmínka. Je však logické, aby komisař byl v dané oblasti stoprocentní.

Na závěr je důležité shrnout, že součástí komisařovy zkoušky je jak samotné ověření jeho znalostí a dovedností, tak i jeho schopnost provádět obdobnou zkoušku vůči žadatelům o ŘO. Jedná se např. o zkoušku dle § 15 odst. 2 písm. c) vyhlášky. Ministerstvo k tomuto případu uvádí, že *při této zkoušce komisař prokazuje schopnost komplexně zhodnotit zkoušku žadatele v oblasti předpisů o provozu na pozem. komunikacích a předpisů souvisejících. Tuto zkoušku nemůže zhodnotit jinak, než (svou vlastní) znalostí konkrétních předpisů. Je tedy evidentní, že se jedná o dvě zkoušky z jednoho předmětu.*

S ohledem na zkušenosti z jiných zemí EU lze dovodit potřebný počet komisařů. V zemích, kde se ZK věnuje kromě provádění zkoušek i dalším činnostem – zastává kumulovanou funkci,¹⁰⁴ musí být zajištěn jeden komisař na 20 000 obyvatel. Postačí tak přibližně jedna polovina jejich současného počtu, tedy přibližně 260.¹⁰⁵

4.2 Státní dozor

Směrnice v příloze IV hovoří v bodě 4.1.5 o tom, že *práci zkoušejícího musí sledovat a dozorovat orgán pověřený členským státem, aby bylo zajištěno správné a důsledné provádění hodnocení.* Tímto orgánem je v ČR Ministerstvo dopravy, což rovněž plyne i z § 54 ZOdZp.¹⁰⁶

Ministerstvo ve svém stanovisku z 2. 11. 2010 k tomu uvádí, že *komisař se z výkonu své činnosti zodpovídá MD. V případě, že pracovníci krajů nebo obcí, nebo pracovníci pověřeni výkonem státního odborného dozoru zjistí nedostatky a pochybení zkušebního komisaře, necht' o těchto skutečnostech neprodleně uvědomí MD. Nikdo z přímých nadřízených ani představitelů obce nemá právo ve vztahu k činnosti zkušebního komisaře jakkoliv zasahovat nebo jiným způsobem ovlivňovat posuzování žadatelů o ŘO a hodnocení výsledků zkoušky.*

„Kvalita práce ZK bývá ve vyspělých státech kontrolována zkušenými pracovníky zkušební organizace, zpravidla ve formě supervizí. Zaměřuje se na zhodnocení kvality techniky práce, komentuje případné nedostatky a současně navrhuje řešení, jak je odstranit.“¹⁰⁷

V Rakousku se na ní podílejí i autoškoly.

V Belgii jsou kontroly prováděny zejména vyhodnocováním výsledků zkoušek.

Ve Francii probíhá ve dvou rovinách – ze strany přímého nadřízeného a na celostátní úrovni. Komisař bývá kontrolován jednou za rok.

¹⁰⁴ Jako v ČR.

¹⁰⁵ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 64.

¹⁰⁶ Po novele účinné k 19. 1. 2013 je tato skutečnost v zákoně jasně deklarována.

¹⁰⁷ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 26.

V Německu je prováděna trojím způsobem, a to porovnáním výsledků zkoušek komisaře s výsledky jeho regionálních kolegů; supervizorem během provádění PZ; simulací průběhu zkoušky prováděnou během školení.

Ve Velké Británii je kontrola prováděna statistickým vyhodnocováním výsledků zkoušek s místními kolegy.

V Maďarsku se u každého komisaře zúčastní supervizor 2-3 PZ.

V Nizozemí každý komisař provede 12-16 PZ pod dohledem supervizora.

V Norsku se kontrola provádí permanentním porovnáváním a dále pak je komisař 2-3 dny ročně sledován supervizorem.

Ve Španělsku se supervize konají jen na přímý podnět (např. stížnost).¹⁰⁸

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 94.

5 Ovlivňování zkoušky komisařem v jednotlivých částech

Výše jsem se věnoval legislativním podmínkám provádění zkoušky a jiným skutečnostem s nimi souvisejícími. Nyní se zaměřím na samotný průběh dílčích částí, a to především stran možnosti ovlivnění jejich průběhu komisařem. V jednotlivých částech uvedu příkladmo, jakými dostupnými prostředky může komisař ovlivňovat tu kterou část zkoušky.

V této kapitole svoji pozornost zaměřím vyčerpávajícím způsobem na první část zkoušky, která není činností komisaře dotčena v takovém rozsahu. Na druhou část – praktickou jízdu, se budu více specializovat až v kapitole 6.

5.1 Zkouška z předpisů a zdravotnické přípravy

Jak bylo uvedeno výše, první část zkoušky se provádí pomocí technického zařízení. Nicméně zákon dává explicitně možnost provádět ověřování znalostí z provozu a zdravotnické přípravy písemnou formou. Z hlediska praktického však bude tato varianta užita pouze ve výjimečných případech.

U elektronické formy jsou kombinace a složení jednotlivých otázek náhodné – určuje je počítač. Následné vyhodnocení odpovědí probíhá rovněž prostřednictvím počítačového systému. Při této variantě se komisař pouze podílí na čistě „policejním dohledu“ nad žadateli. Jinými slovy hlídá, aby nepodváděli. Jeho zásah do průběhu zkoušky je tak takřka vyloučen.

Jedná-li se o formu písemnou, což nastane jen velice zřídka (např. u osoby, která tvrdí, že není schopna pracovat s počítačem), je nutné, aby složení otázek bylo rovněž náhodné.

Jak takové náhodnosti docílit? Jde to pouze jediným způsobem. A to sice opět prostřednictvím techniky (e-testy), která otázky ke zkoušce vygeneruje. Následně dojde k vytištění testu a předání žadateli k vyplnění. Rozdílem oproti elektronické podobě testu však je, že následné vyhodnocení odpovědí musí provést komisař.

Na tomto místě je nutné upozornit na drobnou nepřesnost, resp. vyjádřit nesouhlas s odbornou literaturou, která dle mého názoru neodpovídá praxi. Týká se to výše uvedeného vyjádření H. Kučerové (pozn. 80), která hovoří o papírové formě testu. Jako příklad důvodu, který vede k tomu, že se test vyplňuje písemnou formou, je v tomto vyjádření uvedena nefunkčnost aplikace e-testy. To je dle mého naprosto vyloučeno. Jak jsem uvedl výše, pokud bude forma testu prováděna písemně, tak pouze za předpokladu, že složení otázek bude vygenerováno prostřednictvím této aplikace. Bude-li nefunkční, není možné vygenerovat otázky, a zkoušku tak vykonat. Dle mého se totiž nedá přiklonit k domněnce, že by otázky vybrala fyzická osoba, aniž by nevznikla pochybnost, že takový výběr byl někomu ušit na míru. Objektivním řešením situace je tak jediné přesun zkoušky na jiný termín.

Jak je z výše uvedeného patrné, možnost ovlivnění této části zkoušky ze strany komisaře není příliš velká. A pokud nedojde k mimořádné situaci, tak v podstatě ani možná. Ovšem je nutno zdůraznit, že hovořím o legálním průběhu zkoušky. Exces v podobě nezákonného jednání není v poslední době tak ojedinělý a týká se i této části zkoušky.

5.2 Praktická zkouška

Nyní vypočtu některé možnosti, kterými může komisař ovlivňovat praktickou fázi zkoušky.

Primárně je to výběr zkušební trasy. Každý zkušební komisař nosí v hlavě zpravidla několik cest, které jsou vhodné k přezkoumání dovedností zkoušeného. Často je během zkoušek s jednotlivými žadateli také využívá. Nejde však o pohodlnost komisaře, ale častokrát o čistý pragmatismus. Komisař se totiž při hodnocení výsledku zkoušky musí především rozhodovat podle svých zkušeností (viz kap. 6), které nabyl v průběhu svého vlastního řídičského života a při výkonu funkce. Tzn., že pokud bude komisař provádět zkoušky na menším počtu uzavřených okruhů (míněno tras), tak bude mít mnohem nosnější porovnávací materiál,¹⁰⁹ který mu umožní v konkrétních případech lépe rozhodnout o výsledku PZ.

Pro užití „teorie uzavřeného počtu tras“¹¹⁰ nehovoří pouze zmíněná existence porovnávacího materiálu, ale také vhodné dopravní prostředí. Pokud komisař má vědomost o tom, kde se nachází určitá specifika dopravního značení, intenzita provozu a jiné okolnosti, které dostatečně poslouží k prokázání žadatelových schopností, není zde důvod pochybovat, že by takové prostory měl využít. Opačný postoj by byl dle mého naprosto chybným. Šel by totiž přímo proti smyslu a účelu zkoušky.

Další možností, jak může komisař ovlivnit zkoušku, jsou úkony (3.2.2), které bude po zkoušeném požadovat. Nebudu na tomto místě porovnávat obtížnost jednotlivých úkonů. Bylo by to nadbytečné a navíc se jedná o otázku čistě subjektivní. Nelze ale rozporovat, že obtížnost jednotlivých úkonů je pro konkrétní žadatele rozdílná. Výběr může v každém individuálním případě rezultovat v odlišný výsledek.

S výběrem úkonů souvisí i jejich koncentrace a rovněž čas. Jak jsem dovedil výše, zákon stanovuje pouze minimální časovou hranici pro trvání PZ, je tedy zcela v rukách komisaře, jak dlouho bude přezkušování probíhat a jakým množstvím dopravních úkonů bude chtít ověřit schopnosti žadatele.

V souladu s argumentační zásadou *a minori ad maius* se konečně dostávám k nejdůležitějšímu druhu činnosti, jíž může zkušební komisař ovlivnit zkoušku. A to sice k jejímu konečnému

¹⁰⁹ Již s mnoha žadateli projel stejnou zkouškovou trasu.

¹¹⁰ Čistě pracovní název.

hodnocení. Výsledek jednotlivých zkoušek, které jsou na sobě nezávislé, ale přesto materiálně tvoří jeden celek, se hodnotí stupněm „prospěl“ nebo „neprospěl.“ Na hodnocení praktické zkoušky se zaměřím v následující kapitole.

6 Hodnocení praktické zkoušky

Jak komisař rozhoduje? Co ho vede k rozhodnutí, jímž žadateli o řídičské oprávnění toto udělí? Co musí člověk udělat pro to, aby zkoušku úspěšně složil? To jsou nejčastěji kladené dotazy v souvislosti s prováděním, průběhem a konečným výsledkem posuzované zkoušky.

V kapitole 4. jsem se věnoval způsobu ustanovování zkušebního komisaře do veřejné funkce. Nyní se ale zaměřím na jádro jeho funkční činnosti. Tedy na jeho činnost rozhodovací.

Již bylo ozřejmeno, že vyhodnocení žadatelova počínání během zkoušky má zcela ve svých rukách komisař, pověřený k takové činnosti příslušným úřadem na základě dikce § 33 ZOdZp. Co ale v konečném důsledku ovlivňuje jeho finální rozhodnutí?

Zatímco v případě zkoušky z předpisů o provozu na pozem. komunikacích a zdravotnické přípravy ZK nemá téměř žádný manévrovací prostor pro vlastní hodnocení, ve zbývající praktické části je rezultat zkoušky naprosto v jeho režii.

Může se zdát, že oproti první části zkoušky, si v této fázi může ZK prakticky dělat, co chce. Není to však pravda. V posuzování zkoušky z praktické jízdy má komisař pouze značně širší míru vlastní diskrece, nikoliv však naprostou a ničím neohrazenou volnost. Přestože výsledek PZ je „poplatný vůli“ zkušebního komisaře, musí se i v tomto případě tato odborně způsobilá osoba pohybovat pouze v kolejiích vytyčených jí zákonem.

K porozumění týkajícímu se problematiky rozhodování komisaře při posuzování PZ značnou měrou pomůže mj. i podrobný rozbor relevantních ustanovení zákona, která vymezují, v jakých dimenzích se zkoušející pohybuje a jaké jsou mu v těchto ohledech nastaveny mantinely.

Prvním ustanovením je odst. 2 § 43 ZOdZp, kterýžto říká, že *při každé dopravní situaci v rámci zkoušky musí žadatel o řídičské oprávnění prokázat bezpečné ovládání vozidla. Chyby v řízení nebo nebezpečné vedení bezprostředně snižující bezpečnost výcvikového vozidla, jeho osádky nebo jiných účastníků provozu vozidel na pozemních komunikacích se hodnotí stupněm „neprospěl“ bez ohledu na to, zda zkušební komisař nebo učitel výcviku zasáhnou (verbálně nebo přímo) do ovládacích prvků vozidla.*

Druhým je znění odst. 3 § 43: *Dojde-li při zkoušce k takovému porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, které ohrozilo nebo může ohrozit vážným způsobem bezpečnost provozu na pozem. komunikacích, anebo k situaci, kdy musel do řízení motorového vozidla zasáhnout učitel, zkouška se okamžitě ukončí a žadatel je hodnocen stupněm „neprospěl.“*

Již na první pohled je z ustanovení patrné, že obsahují specifický institut správního práva. Jedná se o tzv. neurčité právní pojmy (dále jen „NPP“). Jelikož bez základních znalostí institutu NPP není možné plnohodnotně vysvětlit postupy při rozhodování komisaře, tak alespoň částečně přiblížím jeho podstatu a znaky prostřednictvím drobného exkurzu. Až následně se budu věnovat rozboru zmíněných ustanovení (viz 6.3.2 a 6.4).

6.1 Neurčité právní pojmy

Nutno zdůraznit, že právní řád nenabízí žádnou legální definici rozebíraného pojmu. Je otázkou teoretickou, co se přesně pod tímto pojmoslovím skrývá. Většina teoretiků se shoduje na tom, že se jedná o slovní výrazy užívané v právních normách, které nelze přesně vymezením a dostatečně právně definovat.

Důvodů, proč tyto výrazy není možno a zároveň záhodno definovat, je hned několik. Dle mého názoru se tím nejdůležitějším jeví operativnost rozhodování orgánů VS, a to s ohledem na rozmanitost životních situací, které na ni dopadají. Z hlediska praxe se tyto situace, právě pro jejich rozmanitost, nedají s požadavkem absolutnosti podřadit pod konkrétně a přesně legálně vymezené znaky, jež by naplňovaly. Proto je nutné ponechat řešení některých otázek bez „konkrétního legálního návodu.“ Orgán VS sám vyhodnotí situaci a podle svého zvážení NPP v patřičné míře interpretuje.

S. Skulová tento, možno říci základní, znak vymezuje jako specifický vztah (institutu) k právní normě, kterou činí do větší či menší míry otevřenou směrem k realitě a poskytující prostor aplikujícímu orgánu pro uplatnění vlastních úvah a přístupů (nikoliv ovšem neomezeně).¹¹¹

Dalším neméně významným důvodem je fakt, že některé pojmy z hlediska čistě gramatického nelze uspokojivě pojmenovat a vymezením. Učebnicovým příkladem je pojem veřejný pořádek. Každý člověk se již s tímto souslovím setkal; každý obecně tuší, co skrývá. Nicméně absolutní vymezení z hlediska gramatického možné není. Je přípustná pouze obecná charakteristika, která musí být v konkrétních situacích specifikována. Pokud definování tohoto pojmu není v absolutní míře možné v běžném životě, nemůže se spokojit s jakýmkoliv neuzavřeným vymezením ani věda právní. Proto je nutné na takovéto z objektivního hlediska nedefinovatelné pojmy aplikovat institut neurčitého právního pojmu a dojít k absolutnímu vymezení až v každém jednotlivém případě. A to způsobem, který nejlépe odpovídá skutečnosti.

Obecně se zdá, že zákonodárce si vtělením určité skutkové podstaty do NPP podstatně ulehčuje práci a přenáší tak starosti na hlavu někoho jiného. Nicméně dle mého nelze na problematiku nahlížet takto jednostranně. Legislativci existence institutu jistě ulehčuje jeho pozici, ale nedá se hovořit o tom, že by ji svévolně zneužíval. Naopak se v rámci možností snaží kompetentním orgánům při posuzování NPP poskytovat vodítka k hledání obsahu pojmů. Tuto skutečnost potvrzují ve svých textech např. V. Sládeček, D. Hendrych, Z. Bažil, konečně i S. Skulová: „*Při interpretaci některých zdanlivě neurčitých právních pojmů je třeba pečlivě sledovat, zda zákon*

¹¹¹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení*. Brno: MU Brno, 2004, s. 22.

neobsahuje legální definice (těchto pojmů), zpravidla v úvodu nebo v závěru zákona.¹¹² D. Hendrych uvádí, že „zákonodárce dbá na to, aby v zákonech byly současně alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitého pojmu, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.“¹¹³ Nicméně, jak bude uvedeno dále, může být takováto pomoc zákonodárce značně problematická. Například v již citované vyhlášce č. 167/02 Sb., která má pomoci vysvětlit některé NPP, jsou tyto upřesněny opět neurčitými pojmy.

Lze shrnout, že aplikaci neurčitých právních pojmů není možné se v současné době vyhnout, má-li být dodržena komplexnost. Ačkoliv je tedy jejich užití problematické, přispívá k lepší mobilitě rozhodování VS. *Míra aplikace je vždy závislá na konkrétní situaci a nelze ji proto dopředu předvídat a ani ji striktně limitovat teoretickým výkladem.*¹¹⁴

Dle mého názoru je nutné souhlasit se S. Skulovou, která podstatu NPP pregnantně vyjádřila, pokud uvádí, že „se jedná o poměrně oblíbený prostředek zákonodárce, jak umožnit veřejné správě reagovat, při využití její odbornosti a zkušenosti, na měnící se podmínky a rozmanité situace.“¹¹⁵

6.2 Správní uvážení

S institutem neurčitého právního pojmu velmi úzce souvisí pojem správního uvážení (dále jen „SU“). „Obdobně jako pro NPP neexistuje pro správní uvážení jednotná legální definice. Ale právní teorie se shoduje na jeho obecné charakteristice.“¹¹⁶

Správní uvážení přichází v úvahu tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek.¹¹⁷ „Je to zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel VS samostatně na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí.“¹¹⁸

NPP a SU se v důsledku vzájemné podobnosti někdy chybně směšují. Pro oba je sice společná určitá míra volnosti a potřeba specifické rozumové analytické činnosti,¹¹⁹ ale ve své podstatě se odlišují. Vzájemnými odlišnostmi se zabýval i Ústavní soud.¹²⁰ Na tento vzájemný rozdíl je nutné upozornit vzhledem k obsahu diplomové práce.

„Ve vztahu k rozhodovacímu procesu by bylo možno dovodit, že NPP se obvykle objevuje ve stádiích předcházejících vydání rozhodnutí, zejména v určení rozhodovací situace (zda nastala, neboli zda jsou splněny

¹¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 145.

¹¹³ SKULOVÁ: *Správní uvážení*, s. 20.

¹¹⁴ Stanovisko NSZ k tr. odp. žáka a učitele autoškoly z 17. 3. 2009.

¹¹⁵ SKULOVÁ: *Správní uvážení*, s. 19.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 15.

¹¹⁷ PRŮCHA, POMAHAČ: *Lexikon...*, s. 487.

¹¹⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 141.

¹¹⁹ Tamtéž, s. 145.

¹²⁰ Např. nález č. 66/97 Sb. ÚS, sv. 8.

podmínky, aby rozhodnutí mohlo či mělo být vydáno) a při kladném výsledku vyhodnocení situace v její subsumpci pod příslušnou právní normu, zatímco volné uvážení se uplatňuje až ve vztahu k vlastnímu rozhodnutí, tedy tzv. rozhodovacímu stádiu, jehož základ tvoří a jehož prostor vymezuje.¹²¹

6.3 Rozhodování 1. část

Již v kapitole 1. bylo uvedeno, že vydání správního rozhodnutí (dále jen „SR“) je účelem správního řízení. Rovněž jsem pojednal o tom, že místo písemného vyhotovení rozhodnutí lze vydat pouze zákonem stanovený doklad, jehož existence osvědčuje přiznání práva. Proto nyní, pouze po krátkém obecném vymezení SR, zaměřím svou pozornost na konkrétní otázky vztahující se ke specifickému druhu rozhodnutí komisaře.¹²²

6.3.1 Obecně o rozhodnutí

„Pod pojmem správního rozhodnutí se rozumí správní akt, někdy také označovaný jako individuální správní akt, či konkrétní akt. Většinou se vymezuje jako jednostranný správní úkon, ve kterém orgán VS v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.“¹²³ Jak vidno, charakteristika SR se skládá z několika znaků, teorií obecně uznávaných. Na tomto místě blíže rozeberu jen ty z nich, které považuji pro svoji práci za podstatné.

Prvním znakem, ač se v uvedené definici explicitně nevyskytuje, ale je možno jej odvodit z povahy věci a je obsahovou náležitostí SR, je, že se jedná o akt vydaný na základě zákona a v souladu s ním. „Veřejná moc v demokratickém právním státě slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Proto i SR lze vydávat toliko na základě výslovného zákonného zmocnění a toliko způsobem stanoveným zákonem.“¹²⁴

Druhým znakem, kterému věnuji pozornost, je autoritativnost. „Adresáti VS, o jejichž právech nebo povinnostech správní orgán rozhoduje, nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah správního rozhodnutí tohoto orgánu víceméně nezávisí na vůli jeho adresáta.“¹²⁵

Poslední charakteristickou vlastností SR, o které se zmíním, je externost (směřování vůči nepodřízeným subjektům). Jedná se o akty, jež jsou závazné bez ohledu na vztah adresáta k vykonavateli VS. Vyvolávají právně závazné důsledky pro fyzické a právnické osoby mimo vztahy podřízenosti a nadřízenosti.¹²⁶ Tato vlastnost však neplatí o SR obecně a zcela bez výjimky.¹²⁷

¹²¹ SKULOVÁ: *Správní uvážení*, s. 22.

¹²² Nutno připomenout, že jde o rozhodnutí v materiálním smyslu; viz kap. 1.

¹²³ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 108.

¹²⁴ KADEČKA, Stanislav. Správní rozhodnutí. In SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, 2008, s. 192.

¹²⁵ Tamtéž, s. 191.

¹²⁶ Tamtéž, s. 193.

¹²⁷ Srov. HENDRYCH: *Správní věda...*, s. 93.

6.3.2 Vymezení neurčitých právních pojmů

Celý proces udělování ŘO se sestává z několika dílčích kroků. Nejdůležitějším krokem je složení odborné zkoušky. Ta se sama osobě sestává ze dvou dílčích částí. Posouzení realizace těchto částí provádí zkušební komisař. Výsledek každé zkoušky hodnotí stupněm „prospěl“ nebo „neprospěl.“ Při tomto hodnocení vychází, jak již bylo mnohokrát zmíněno, z podmínek stanovených dikcí ZOdZp a prováděcí vyhlášky MD č. 167/02 Sb.

Poté, co byl v základních rysech objasněn institut neurčitého právního pojmu (6.1), je možno rozebrat v úvodu zmíněná ustanovení. Jak jsem již uvedl, obsahují tyto normy značný počet NPP, které tvoří jejich kostry. V prvním výše citovaném ustanovení (druhému se budu věnovat v 6.4) se konkrétně jedná o tyto:

- „bezpečné ovládání vozidla,“
- „chyby v řízení“ a
- „nebezpečné vedení bezprostředně snižující bezpečnost výcvikového vozidla, jeho osádky nebo jiných účastníků provozu vozidel na pozemních komunikacích“ (dále jen „nebezpečné vedení“).

Jak plyne ze samotné podstaty řešení NPP, je na praxi, aby tyto pojmy definovala nebo se o to alespoň pokoušela. Přestože se jedná o úkol obtížný, pokusím se možné chápání těchto pojmů, alespoň obecně vyložit. Nutno však zdůraznit, že se jedná o *možnou* variantu chápání, neboť nelze s určitostí tvrdit, že význam některých slov není možno vymežit odlišně.

„Bezpečným ovládáním vozidla“ se rozumí souhrn dovedností žadatele o ŘO, který souvisí s řízením vozidla, jeho ovládáním za různých podmínek, v různé hustotě provozu, s užitím prvků zásad bezpečné jízdy, jež během PZ prokazuje. Je tedy možno shrnout, že pod tento pojem, vyjma povinností vyplývajících z ustanovení ZoSP, řadíme téměř úplně vše; např. se jedná o plynulý rozjezd dopředu bez „couvnutí“ za použití parkovací brzdy i brzdy provozní; řazení rychlostních stupňů bez pohledu na řadicí páku – v opačném případě totiž může dojít ke ztrátě kontroly nad vozidlem;¹²⁸ vedení vozidla v přímém směru; plynulé zpomalování vozidla nebo naopak rychlé zpomalení vozidla vyžadují-li to okolnosti; plynulé zrychlování vozidla a naopak svižné zrychlení; plynulé zastavování vozidla; správné držení volantu a manipulování s ním; plynulé projíždění zatáček o různých poloměrech a to vše s využitím ovladačů ve vozidle.

U žadatele, z jehož vedení vozidla je patrné, že v dostatečné míře tyto dovednosti neovládá, se jedná o „chyby v řízení.“ Pokud ho tyto „nedovednosti“ limitují natolik, že svým chováním vytváří nebezpečné situace, které by následně mohly vést, nebo dokonce vedou k dopravní

¹²⁸ Tato problematika je řešena již *Mezinárodní úmlouvou o jízdě automobily z roku 1909*. Jež stanoví, že *řídící páky automobilu musí být tak umístěny, aby řidič mohl s nimi jistě zacházeti, aniž se tím jeho pozornost od cesty odvrátila.* (SVÁTEK, Zdeněk. *Z historie pravidel sil. provozu*. Metodický zpravodaj autoškol, příloha. 2003, s. 3).

nehodě, nebo k ohrožení ostatních účastníků provozu, je možno toto kvalifikovat, jako „nebezpečné vedení.“ Jde např. o vyjetí do protisměru, vyjetí mimo komunikaci, zhasínání motoru v místech kde tvoří překážku atd.

6.3.3 Úvaha komisaře

Ke správnému hodnocení zkoušky a NPP má komisaři pomoci i díkce vyhlášky ministerstva č. 167/02 Sb. Problém však spočívá v tom, že tato výkladová pomoc NPP, se sestává rovněž z NPP.¹²⁹ Je tak zřejmé, že rozhodujícím prostředkem hodnocení, který komisař musí v této situaci užít, jsou jeho vlastní zkušenosti a dovednosti.

Je patrné, že celkové hodnocení odborné zkoušky je vloženo do rukou ZK a častokrát odkázáno (dle tvrzení především neúspěšných žadatelů) pouze na jeho subjektivní pocit a domněnky. Jedná se o největší problém, v jehož důsledku dochází ke vzniku značných nerovností, nejistot a často je jablkem sváru.

Není pochyb o tom, že komisař hodnotí situaci subjektivně – jak by také mohl jinak, při absenci přesně stanoveného postupu. S tímto názorem naprosto souhlasím. Je ale nutné odmítnout skutečnost, že by tuto problematiku bylo možno směřovat s pojmem libovůle, nebo dokonce zvůle.¹³⁰

V konečné fázi je vskutku na komisaři, jak se rozhodne. Ale rozhodně se nejedná o svobodu absolutní – hodnocení je sice subjektivní, nicméně po zvážení veškerých objektivních komponent a na základě objektivně stanovených možností. „*Subjekt rozhodování provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant další činnosti,*“¹³¹ jež mu zákon umožňuje.

Nejdůležitějším slovem, které zcela přesně popisuje problematiku, jíž se nyní zabývám, je slovo *nenáhodný*. Již mnohokrát jsem upozorňoval na to, že ZK je vázán zákonem. Raději to však na tomto místě ještě zdůrazňuji. Komisař *nenáhodně* vybírá jednu z jemu předem připravených a předložených možností a tu pak sám aplikuje na skutkový stav, který během zkoušky vyplýne. Nedá se tak hovořit o nepodmíněné volbě.

Technicky se nedá dokonce ani hovořit o *volbě*. Při tomto rozhodování komisaře není užití pojmu volba terminologicky zcela správné. ZK neprovádí volbu – nevybírá si, zda oprávnění udělí, či nikoliv – není to jeho volba. Správné a s terminologií konformní označení jeho činnosti v tomto procesu je *úvaha*.

Komisař provádí úvahu, zda jednání nebo nejednání žadatele je možno podřadit pod skutečnost vymezenou právním předpisem. Pakliže na základě své úvahy dojde k názoru, že tomu

¹²⁹ § 15 vyhlášky.

¹³⁰ *Libovůle bývá v souvislosti s rozhodováním VS zmiňována jako určitý významový protiklad řádného správního uvážení.* (SKULOVÁ: *Správní uvážení*, s. 51).

¹³¹ Tamtéž, s. 40.

tak je (analogicky, že tomu tak není), nemá žádnou jinou možnost, než zachovat se tak, jak mu v tom kterém případě zákon příkazuje.¹³²

V průběhu psaní vyvstala otázka, zda se při užití oné úvahy nejedná o správní uvážení. Nakonec jsem ale aplikaci tohoto institutu odmítl. Tuto tezi potvrdil i jeden z výkladů správního uvážení od P. Průchy. Ten tvrdí, že „*správní uvážení je z povahy věci vyloučeno tam, kde norma správního práva váže na určité skutkové stavy jen jedině možné právní řešení. Tehdy správní orgán, jsou-li splněny příslušné podmínky, s nimiž norma správního práva dané řešení spojuje, nemá na výběr a musí uplatnit předmětné jednovariantní řešení.*“¹³³

Zmiňoval jsem se o tom, jak je komisař v celém procesu hodnocení důležitý a jaké významné postavení v něm zaujímá. A nyní de facto uvádím, že nemá možnost volby a pouze činí to, co mu zákon příkazuje. Nicméně, kde se objevuje samotná ingerence komisaře v hodnotícím procesu, je vzhledem k výše uvedenému ujasnění terminologie zcela jasné. Je to právě v oné úvaze. Jsou to vykonavatelé VS, kdo stanovuje, které situace do působnosti normy spadají, a které nikoliv.¹³⁴

Tak jako například státní zástupce podřazuje určité jednání pod konkrétní skutkovou podstatu trestného činu, tak provádí takovéto podřazování i komisař. Rozhodně se však nedá hovořit o tom, že by státní zástupce byl pouze vykonavatelem zákona bez vlastní aktivity. Ačkoliv jsem si vědom, že srovnávat funkci komisaře a státního zástupce je do jisté míry neobvyklé, v tomto ohledu je takováto komparace namístě a k funkčnímu vystižení komisařovi úlohy vhodná. V této souvislosti je nutno dojít k závěru, že subjektivní pohled na věc je v případě komisaře oproti státnímu zástupci ještě mnohem markantnější. Musí si totiž, na rozdíl od zástupce, sám utvořit onu „skutkovou podstatu“ jednání, kterou zákon sice určuje, ale nikoliv vymezuje.

Celou situaci je možné připodobnit k vlastnoruční výrobě a užívání věšáku na šaty. Věšák v tomto případě reprezentuje onu nosnou konstrukci podmínek, které je nutné vymezit pro NPP (např. nebezpečné vedení vozidla). Šaty v tomto příkladu zastupují jednání žadatele během zkoušky (náhlé zvýšení rychlosti).

Komisař si vyrobí takovýto věšák. Tento je vytvořen způsobem, aby vydržel přívál svršků na něj odkládaných. Ovšem z pochopitelných důvodů má toto odkládání své hranice. Překročí-li odložené předměty hmotnostní mez, věšák tento nápor nevydrží a hroutí se k zemi – v lepším případě bez újmy na zdraví osob, které se pohybují v jeho blízkosti.

Obdobně je komisařova představa o NPP vytvořena tak, aby byla pokud možno slučitelná s teoretickými podmínkami, jež mohou v provozu nastat. Nicméně nakupí-li se více jednání (ve

¹³² Hodnotit prospěl/neprospěl.

¹³³ PRŮCHA, POMAHAČ: *Lexikon...*, s. 487.

¹³⁴ SKULOVÁ: *Správní uvážení*, s. 22.

většinou případů negativních), konstrukce NPP stejně jako věšák nevydrží a je nutné konstatovat, že žadatel u PZ neprospěl.

K tvorbě takové nosné konstrukce a úvahám, zda se dají jednotlivá jednání na ni zavěsit, musí komisař využít všeho, co má k dispozici. Kromě činností, které jsou pro povolání běžné, jako jsou např. školení, sebevzdělávání a obdobné činnosti, jsou jeho „osobními normotvůrci“ vlastní zkušenosti a především intuice.

6.3.4 Intuice a zkušenost

Jedná se o pojmy abstraktní. Rozhoduje-li se člověk intuitivně, znamená to, že vytváří resumé, jež bývá častokrát sice podloženo dojmem jasnosti a zaručenosti, není však podepřeno žádnými hmatatelnými důvody. Jedná se vlastně o pocit. Pocit jako takový není možno spolehlivě odůvodnit, natož na jeho základě vydat legálně konformní a ospravedlnitelné rozhodnutí.¹³⁵

Z uvedeného, se spojení intuice s právem jeví jako nonsens, přesto se častokrát na základě tohoto vydává i SR, a dokonce je považováno za jeden z možných přístupů k rozhodování, jak to zmiňuje např. R. Pomahač.¹³⁶

Ačkoliv se jedná o pocit, není tento pouze náhlým výplodem komisařovi mysli. Takovýto pocit vychází ze zkušeností, jež nabyl v průběhu profesního života. Obdobně jako pocit není ani zkušenost měřitelná a není ani možno ji spolehlivě zaznamenat. Přesto v přímé kolizi s intuicí je její hmatatelná podstata patrnější. Srovnáním těchto pojmů je totiž nutné dojít k závěru, že rozhodnout na základě intuice může i člověk, který se v dané oblasti nepohybuje. Na druhou stranu, zkušenost je výsledkem dlouhodobější specializace osoby v dané sféře, a rozhodnutí je tak více podložené. Stupeň fakticky správného intuitivního hodnocení je častokrát v přímé úměře s kvantem zkušeností.

Tyto zdroje pro hodnocení zkoušky zapříčiňují další potíže, které toto hodnocení přináší. Konkrétně hovořím o skutečnosti, kdy neúspěšný žadatel má častokrát za to (v souladu se *svou* intuicí), že při PZ podstatnou chybu neudělal a že v budoucnu se u něho žádné problémy s řízením neobjeví. Nicméně zkušenosti komisaře mohou říkat něco jiného. Dá se celkem s jistotou dovodit, že osoba, která se prakticky každý den pohybuje v silničním provozu a má v této problematice expertní způsobilost, bude mít názor na věc přece jen odbornější a objektivnější. Především však dokáže v jisté omezené míře odhadnout, jak se žadatel bude chovat v reálném silničním provozu.¹³⁷ Nicméně z toho, co již bylo uvedeno výše a váže se k rozhodnutí (např. absence přesných pravidel rozhodování, NPP) plyne, že často vzniká nejen nespokojenost,

¹³⁵ Vznikne prvek, jenž je těžko uchopitelný.

¹³⁶ Srov. POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Věřejná správa*. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 172.

¹³⁷ *Vážení a hodnocení jednotlivých alternativ rozhodovatelem totiž mj. souvisí s hodnocením důsledků, k nimž tyto alternativy vedou.* (POMAHAČ, VIDLÁKOVÁ: *Věřejná správa*, s. 172).

ale i (názorové) neporozumění vyhodnocení žadatele. Toto nepochopení vzniká, přestože komisař musí při hodnocení závěrečné zkoušky u každého žadatele jasně a stručně formulovat chyby, kterých se žadatel dopustil a provést vyčerpávající zhodnocení jeho výkonu.¹³⁸

V důsledku toho někdy vzniká i vyložená nevraživost vůči komisaři a jeho rozhodnutí. Výsledek hodnocení tak bývá mnohými označován jako projev komisařovi zvěle, šikana uchazečů nebo dokonce jako snaha o docílení zisku (viz 7.3.1). To vše je však nutné odmítnout. V případě „nepříznivého“ verdiktu se nejedná o snahu žadatele poškodit, ale naopak preventivně a důrazně upozornit, že je v jeho zájmu podrobit se důkladnější průpravě.¹³⁹

Dle mého názoru je hodnocení takového druhu ve své podstatě velice obtížné a ne každý může být s výsledkem spokojen. Způsobem jakým se vyhnout případným výrokům uchazečů balancujícím na hraně slušnosti, je rovněž nutná objektivní sebereflexe jich samotných.¹⁴⁰

Práce ZK se dá srovnat s prací policisty. Každý chápe, že jeho činnost je nutná a stěžuje si, že ji není nikde vidět. Když se však její výkon začne dotýkat konkrétní osoby, nejde tato pro nadávky a stížnosti daleko.

Problematice hodnocení je věnována značná pozornost, svědčí o tom i počet studijních hodin, které musí budoucí ZK absolvovat ve školicím středisku. Jedná se o 50 hodin věnovaných hodnocení zkoušek žadatelů. V praxi probíhají tak, že jeden z komisařů řídí vozidlo a druhý, pod dohledem lektora, hodnotí jeho jízdu.

6.3.5 Veřejný zájem

Na komisařovo hodnocení má vliv i požadavek SpŘ, který v § 2 odst. 4 žádá, aby správní orgán dbal, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (dále „VZ“). Odborná literatura k této problematice obecně shrnuje, že se nejedná o jeden univerzální veřejný zájem, ale tento pojem je nutné chápat jako mnohost veřejných zájmů. *„V důsledku toho častokrát dochází ke střetu a poměrování jednotlivých zájmů. Měla by však vždy být zvolena ta z variant, která lépe slouží relevantnímu VZ a naplňuje jej.“*¹⁴¹

Není pochyb o tom, že v této oblasti existuje minimálně jeden veřejný zájem. Je jím bezpečný silniční provoz na pozem. komunikacích. Kvůli tomuto VZ celý proces kolem udělování oprávnění existuje. Nazná-li komisař, že připravenost žadatele k řízení vozidla není dostatečná, v souladu s VZ ochrany silničního provozu, nevyhodnotí zkoušku pozitivně a žadatel bude nucen své schopnosti ještě zdokonalovat.

¹³⁸ Kolektiv autorů. *Základy pedagogiky a rétoriky (interní učební text)*. Pardubice: CSPSD, s. 8.

¹³⁹ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 37.

¹⁴⁰ Nutno však připustit, že exces komisaře vyloučit nelze.

¹⁴¹ SKULOVÁ: *Správní uvážení*, s. 99.

V praxi se spíše řeší otázka, zda drobný nedostatek v jízdě je natolik závažný, že by případné udělení ŘO mohlo vést v budoucnu k fatálnímu následku a ohrozit tak VZ bezpečnosti provozu, nebo zda např. nepochází pouze z nervozity žadatele. Každé rozhodnutí je vlastně kompromisem. V rozhodování je totiž obsažen prvek relativity. Jde o nejlepší dosažitelné řešení za daných okolností.¹⁴²

6.3.6 Etika

Udělování ŘO je součástí veřejné správy a ta jako taková vychází ze zásady, že se jedná o službu veřejnosti. Bez dodržování jisté míry etických hodnot nemůže fungovat.¹⁴³ Etickým jednáním nemám na mysli pouze zdvořilé a vstřícné vystupování komisaře, ale také jeho etický (morální) pohled na rovnost (rovné hodnocení). Kromě zmiňovaných zkušeností, má totiž na hodnocení zkoušky vliv i jistý morální kredit ZK.

V souvislosti s faktem, že proces hodnocení odborných zkoušek řídičské způsobilosti není nastaven zcela absolutně, stává se tento do jisté míry neprůhledným. I v důsledku této neprůhlednosti se vytváří prostor, v němž se subjekty uchylují k praktikám odpovídajícím svojí povahou jednání *contra legem*. V poslední době se objevilo mnoho kauz ohledně řídičských oprávnění, které jsou potřísněny skvrnou korupce.¹⁴⁴ Všechny kauzy mají společné, že při nich došlo k zneužívání pravomoci úřední osobou – komisařem.¹⁴⁵ Takové zneužití spočívalo v tom, že komisař za úplatu hodnotil zkoušku vždy kladně, a to i přesto, že v mnohých případech ani neproběhla.¹⁴⁶

Za některých situací je neetické jednání zároveň rozporné se zákonem. Např. v otázce podjatosti.¹⁴⁷ V souvislosti s podjatostí jsem si položil otázku, jak bude tato problematika řešena v rozebírané agendě. Jelikož úprava podjatosti v ZOZp chybí, bude se (i na základě § 59) aplikovat díkce správního řádu. Jak ale funguje praxe?

Zabýval jsem se otázkou, co když žadatel nastoupí do zkušebního vozidla a najednou¹⁴⁸ spatří na místě komisaře osobu, s níž má dlouhodobě velmi špatné vztahy. Podle SpŘ může účastník namítat podjatost, jakmile se o ní dozví.¹⁴⁹ Problém, který v této otázce spátrují, je

¹⁴² POMAHÁČ, VIDLÁKOVÁ: *Veřejná správa*, s. 171.

¹⁴³ *Etika ve VS bývá nazývána jako aplikace morálních standardů VS – reflektuje standardy nebo hodnoty společnosti.* (VIDLÁKOVÁ, Olga. *Etika ve veřejné správě. Správní právo*, 2004, č. 5-6, s. 333).

¹⁴⁴ Na území Prahy, Přelouče, Mariánských Lázní, Velkého Meziříčí a dalších.

¹⁴⁵ Na úrovni obecného práva jde o *chování ovlivněné úmyslem poskytovat a přijímat výhodu, která je neslučitelná s úředními povinnostmi či které znamená zneužití úředního postavení.* (PRŮCHA, POMAHÁČ: *Lexikon...*, s. 634).

¹⁴⁶ Srov. MAŇAS, Dalibor. *Komisař, učitel i majitel autoškoly kšeftovali s řídičskými průkazy* [online]. iDNES.cz, 20. dubna 2012 [cit. 2. června 2013]. Dostupné na < http://jihlava.idnes.cz/falesne-zkousky-v-autoskole-dgi-/jihlava-zpravy.aspx?c=A120420_094005_jihlava-zpravy_dmk>.

¹⁴⁷ Zpravidla se jedná o poměr úřední osoby k účastníkovi řízení.

Více § 14 SpŘ.

¹⁴⁸ Žadatel totiž většinou předem neví, jaký komisař jej bude zkoušet.

¹⁴⁹ Stejně tak komisař.

obsažen v druhé části odst. 3: *do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena..., může tato provádět jen úkony, které nesnesou odkladu – a spočívá v obsahu pojmu úkony, které nesnesou odkladu.* Jaké úkony v tomto případě nesnesou odkladu? Jediným úkonem, který probíhá v této fázi je samotná zkouška – tedy celá podstata, jež je předmětem podjatosti. I komentářová literatura potvrzuje, že se nemá jednat o úkony, které by mohly řízení určitým způsobem ovlivnit.¹⁵⁰ V tomto případě je však ovlivnění zcela patrné.

K takové podjatosti však v praxi často nedochází. Komisaři totiž vědí, kterou osobu budou zkoušet, a tak mnohokrát provádí selekci takovýchto nepřipustných uchazečů, aby nevznikaly zbytečné problémy.

Nutné je rovněž zmínit, že je to žadatel, který má v této věci poslední slovo. Pokud není možno nahradit komisaře jiným, tak zkrátka nemusí zkoušku vůbec absolvovat. Nedojde-li k jejímu zahájení, tak nenastává ani žádná sankce.

Důležité je ještě doplnit, že námitka ze strany účastníka musí být učiněna bezodkladně; k dodatečnému tvrzení (v průběhu zkoušky), že byl žadatel tímto zkrácen na svých právech, se nebude přihlížet.

Nesmí se zapomínat ani na to, že musí být uveden důvod, kvůli kterému je námitka činěna. Jak totiž uvádí H. Kučerová, námitka podjatosti správního orgánu bývá velmi často uplatňována zcela všeobecně, aniž stěžovatel uvádí a osvědčuje konkrétní důvody. Jako řešení dále navrhuje, že je v těchto případech namístež postup dle ustan. § 37 odst. 3 SpŘ.¹⁵¹ Na druhé straně však existence podjatosti nemusí být prokázána; *postačí pouhé pochybnosti, že by řízení mohly ovlivnit subjektivní vlivy.*¹⁵²

Z hlediska praxe je dále dobré zmínit, že například v Jihlavě je možno podat písemnou žádost v případě, že žadatel odjel vícekrát PZ s *jedním* komisařem, který ho pokaždé hodnotil negativně. V rámci zásady vstřícnosti správního orgánu mu bude poskytnuta možnost absolvovat PZ s komisařem *jiným*.¹⁵³

Pro úplnost je třeba v oblasti etiky ve VS co se vynutitelnosti týká poznamenat, že „*v České republice byl učiněn velký pokrok na počátku tohoto století. Byly přijaty dva významné zákony upravující postavení úředníků ve VS, a to služební zákon a zákon o úřednících územních samosprávných celků. Oba zákony jsou budovány na určitých základních hodnotách a standardech chování úředníků. Služební předpisy jsou*

¹⁵⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 46.

¹⁵¹ KUČEROVÁ, Helena. *Dopravní přestupky v praxi*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 150.

¹⁵² Rozsudek KS v Brně ze dne 30. 3. 2005, čj. Ca 56/04-25.

¹⁵³ Přestože zde zpravidla prvek podjatosti *absentuje*.

*pro státní zaměstnance závazné a porušení povinností v nich stanovených znamená porušení kázně, jež zakládá kárnou odpovědnost příslušného státního zaměstnance.*¹⁵⁴

Komisař se při výkonu své funkce dostává i do role vychovatele, byť v pozici kontroly,¹⁵⁵ a proto by už jen z takového hlediska měl provádět tuto v souladu s etikou, neboť nejen učitel v autoškole vychovává žadatele, ale činí tak i sám ZK.

6.4 Rozhodování 2. část

Při užití druhého ustanovení, uvedeného v úvodu (§ 43 odst. 3 ZOdZp), je práce komisaře jednodušší (alespoň ve srovnání s dikcí § 43 odst. 2). V odstavci třetím se totiž, za prvé hovoří o porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích (dále jen „porušení PP“), které ohrozilo nebo může ohrozit vážným způsobem bezpečnost provozu na pozem. komunikacích. Z takového znění je patrné, že se jedná o jistou objektivizaci subjektivního posouzení situace. Pokud již totiž dojde k porušení PP, které má za následek ohrožení bezpečnosti provozu vážným způsobem, je tato skutečnost zpravidla objektivní. A není na místě zvažovat, zda zkouška má být hodnocena negativně.

V silničním provozu mohou pochopitelně nastat situace, jejichž subsumpce pod kategorií vážného ohrožení bezpečnosti je sporná. Na pořad se tak dostává opět subjektivní posouzení. Míra úvahy je ale v takovém případě do značné míry omezena. K tomuto tvrzení přispívá i fakt, že podmínky provozu na komunikacích jsou přesně a z velké části komplexně vymezeny zákonem. V souladu s principem *littera scripta manet*, tak mají objektivní charakter.

ZOdZp konstatuje, že k negativnímu výsledku zkoušky nemusí dojít až samotným ohrožením bezpečnosti, ale potenciálním vznikem takové možnosti. To je vyjádřeno užitím spojení *může ohrozit*. Jedná se o zpřísnění důsledku jednání žadatele a umožňuje tak komisaři širší záběr při posuzování a efektivnější ochranu VZ bezpečnosti.

Za druhé se hovoří o situaci, kdy do řízení vozidla musel zasáhnout učitel. Taková nastane například, když se žadatel blíží k přechodu pro chodce (kde je povinen snížit rychlost jízdy nebo zastavit vozidlo před přechodem) příliš rychle nebo vzniká-li opodstatněné riziko, že nedá přednost přecházejícím chodcům a může tak ohrozit jejich zdraví. Dále by mělo následovat ukončení zkoušky s hodnocením „neprospěl a předání řízení vyučujícímu.“

Na tomto místě je nutné poukázat na nedostatek důvodové zprávy, věnující se tomuto ustanovení. DZ dle mého názoru zcela chybně a neúplně uvádí, „že z praktického hlediska nelze

¹⁵⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 205. Účinnost služ. zákona však byla již několikrát odložena. V současné době je plánována na 1. 1. 2015.

¹⁵⁵ Kolektiv autorů: *Základy pedagogiky...*, s. 1.

požadovat na žadateli dokončení časového limitu, pokud dojde k popsané situaci.“ Dle mého tak není vystižen skutečný smysl tohoto ustanovení. A omezuje se toliko na jeho jednu část.¹⁵⁶

DZ lze tedy vyložit tak, že pakliže dojde k závažné chybě, následkem již nemůže přijít pozitivní hodnocení PZ, nemá smysl pokračovat v testování schopností, výsledek má být sdělen a žadatel může trávit svůj čas jinak. Zastávám však názor, že podstatou takovéto úpravy je především zabránění dalším potencionálně hrozícím negativním důsledkům plynoucím z činnosti žadatele. Další jeho řízení by totiž mohlo ohrozit majetkové hodnoty, zdraví, nebo dokonce životy ostatních účastníků provozu. Což jsou zájmy, jež jsou právním řádem a obecně společností vysoce ceněny a jejichž ochrana by měla být primární. Proto by se odůvodnění tohoto ustanovení nemělo spokojit pouze s ochranou času žadatele.

Je otázkou, zda ke zmíněnému opomenutí došlo pouze v důsledku nedostatečné pozornosti předkladatele návrhu. Nebo smysl ustanovení pokládal za evidentní, a nepovažoval za nutné se mu více věnovat.

Přestože v popsáném případě o výsledku de facto rozhodne učitel autoškoly svým zásahem, nedá se s premisou, že pokud by tak neučinil, nedošlo by k ukončení zkoušky, absolutně souhlasit. Jednotlivá ustanovení musíme totiž posuzovat v rámci obsahu a smyslu celého zákona. Účelem komisařova rozhodnutí je určit, zda je žadatel dostatečně připraven stát se „řádným účastníkem sil. provozu.“ Tzn., že pokud bude mít komisař pocit, že tomu tak není, a že další počínání žadatele by mohlo ohrozit výše zmiňované hodnoty, *může* z povahy věci zkoušku ukončit i bez zřejmého zásahu učitele.

Když učitel nezasáhne a zkouška není předčasně ukončena, neznamená to, že žadatel uspěl. I po provedení celé PZ, může být hodnocen negativně. Jak ostatně *také* dokazuje výklad § 43 odst. 2. Říká totiž, že *zkouška se hodnotí stupněm „neprospěl“ bez ohledu na to, zda zkušební komisař nebo učitel výcviku zásahnou (verbálně¹⁵⁷ nebo přímo) do ovládacích prvků vozidla.*

6.4.1. Legitimní očekávání

Další základní zásadou činnosti orgánů, které je třeba věnovat pozornost, je zásada legitimního očekávání (dále jen „LO“). SpŘ vymezuje, že správní orgán má jednat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozdíly mohou mít více příčin – každý případ je jedinečný skutkem, osobami, časem, místem.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Hospodárnost pro žadatele.

¹⁵⁷ *Stěžejí si lze dost dobře představit verbální zásah do ovládacích prvků vozidla.* (BUŠTA, KNĚŽÍNEK: *Zákon o získávání...*, s. 53).

¹⁵⁸ VOPÁLKA. In HENDRYCH: *Správní právo...*, s. 360.

Osobně považuji zásadu LO za jednu z nejdůležitějších.¹⁵⁹ Ovšem výše popsaný proces hodnocení dává tušit, že s jejím dodržováním mohou vznikat obtíže. „*Oblast provádění zkoušek totiž není řízena sbora, naopak ZK vykonávají závěrečné zkoušky v rámci obecních úřadů. Nelze pak předpokládat kontinuální a odborné řízení celého systému.*“¹⁶⁰

Budu dané nyní rozebírat ve třech rovinách. Za prvé bude referenčním prostorem celá republika. S ohledem na skutečnost, že kodifikace přesných pravidel na tomto úseku absentuje, panují v rámci různých koutů ČR různé podmínky pro hodnocení. Je to pochopitelné, protože ona volnost hodnocení dává pro odlišnosti prostor.

Ačkoliv je jasné, že ve všech případech je snaha o absolutní shodu, nedá se tato očekávat. Z hlediska informací z praxe je možné v rámci republiky stanovit hodnotu shodného rozhodování zhruba na 80 %.¹⁶¹

Za druhé LO v rámci jednoho obecního úřadu. Oproti celorepublikové shodě je uvnitř jednoho úřadu možnost kongruence mnohem reálnější. Přesto se nedá spolehnout na skutečnost, že pokud žadateli komisař X vyhoví, za stejné situace by mu vyhověl i komisař Y. Vyjádřeno číslem, tak v rámci jednoho úřadu předpokládám shodu kolem 95 %.

Nejpravděpodobnější eventuality dosažení shodného hodnocení je možno domoci se pouze u osoby komisaře jednoho. Bohužel ani v tomto případě se však nedá hovořit o dokonalé shodě. Je to dáno mj. tím, že ZK pracuje v terénu. Během zkušební jízdy nemá příliš času na posuzování veškerých pro a proti – musí se rozhodnout téměř okamžitě. Přestože může využívat výše zmíněný institut uzavřeného počtu tras, nemá možnost jako jiný úředník, či soudce dát si načas a celkově zhodnotit situaci. Komplexní a pokud možno přesné hodnocení se na něm přesto vyžaduje.¹⁶² Z hlediska číselného se tak shoda v rozhodování u jednoho komisaře pohybuje kolem 99 %.

Vyššího stupně shodného hodnocení je obecně možno dosáhnout uplatňováním tzv. vnitřních předpisů. Jejich obsahem jsou hlavně závazné pracovní postupy, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením.¹⁶³ „*Slouží k řízení těchto pracovníků a orgánů, které jsou v příslušném organizačním systému daným správním orgánem řízeny a jemu podřízeny.*“¹⁶⁴ Ovšem na tomto úseku VS se takové předpisy nevyskytují. Je to mj. z toho důvodu, že komisaři pravidelně absolvují odborná školení, kde se snaha o sjednocení hodnotících procesů uskutečňuje.¹⁶⁵

¹⁵⁹ K této otázce se mnohokrát vyjádřil NSS i Ústavní soud (např. sp. zn. I ÚS 146/03).

¹⁶⁰ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 25.

¹⁶¹ Posuzováno i v rámci marginálních otázek.

¹⁶² Takové potřeby se dovolává i směrnice v příloze IV v bodě 1.4.

¹⁶³ HENDRYCH: *Správní věda...*, s. 81.

¹⁶⁴ PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 275.

¹⁶⁵ Objektivně by však vydání takového předpisu nebylo nic proti ničemu.

V dané problematice se však situace bude zřejmě radikálně měnit. V návrhu věcného záměru nového zákona řešícího problematiku odborných zkoušek se totiž počítá se zřízením tzv. zkušební organizace (viz kap. 7), jež přinese do procesu jednotnou metodiku provádění zkoušek na celém území státu.

6.5 Možnosti obrany

Může se neúspěšný žadatel proti rozhodnutí bránit? V této souvislosti je nutno sledovat problematiku ve dvou základních rovinách. Za prvé jako obranu proti hodnocení zkoušky komisařem a za druhé jako obranu proti rozhodnutí o neudělení oprávnění ve smyslu formálním.

6.5.1 Hodnocení komisaře

V případě hodnocení zkoušky komisařem se jedná o tzv. přezkoušení – *ověření dovedností žadatele zkouškou, jejíž obsah je jako takový obecně nepřezkoumatelný*.¹⁶⁶ Tato skutečnost dává tušit, že proti rozhodnutí komisaře není opravný prostředek přípustný, není jej tak možno změnit.

*Jedinou obranou proti rozhodnutí komisaře se tak jeví pouze možnost podání stížnosti podle SpŘ.*¹⁶⁷ Její prošetření však nemá vliv na samotný výsledek zkoušky a může vést pouze ke kázeňskému postihu komisaře. Tato praxe však může být reformována koncepční změnou právní úpravy (7.4.1).

6.5.2 Neudělení řidičského oprávnění

V případě kladného rozhodnutí se místo jeho písemného vyhotovení vydává ŘP. V případě záporného se vydá rozhodnutí. Žadatel má možnost proti takovému podat odvolání. Je nutno ovšem rozlišovat situace, kdy bylo v předchozím průběhu hodnoceno komisařem kladně nebo záporně.

Bylo-li hodnoceno záporně a v návaznosti na to nebylo uděleno ŘO, nedá se zde o odvolání hovořit – není totiž splněna legální podmínka pro udělení oprávnění.

Ovšem hodnotil-li komisař zkoušku kladně a úřad ŘO přesto neudělil,¹⁶⁸ nastává dle mého prostor pro podání odvolání ke krajskému úřadu. Logicky bez suspenzivního účinku odvolání. Nevyhoví-li ani tento odvolateli, je možno podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ke krajskému soudu dle SŘS. Ovšem takové by se nezkoumalo věcně, ale pouze soulad postupu orgánu se zákonem, spočívající ve správním uvážení. Následně by mohlo dojít ke kasační stížnosti, případně stížnosti ústavní. Pro úplnost je třeba doplnit, že na činnost správního orgánu, resp. nečinnost, by bylo možno aplikovat prostředky ochrany proti nečinnosti dle SpŘ.

¹⁶⁶ Srov. usnesení ÚS z 29. 10. 2009, sp. zn. I ÚS 1910/09.

¹⁶⁷ Srov. stanovisko MD 90/07-160-AS/2.

¹⁶⁸ Při splnění ostatních podmínek.

7 Úvahy de lege ferenda a porovnání s cizí úpravou

Cílem této kapitoly je primárně rozbor Návrhu věcného záměru zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel¹⁶⁹ (dále jen „návrh“) publikovaného 29. 10. 2012, resp. stěžejních změn v koncepci dosavadní právní úpravy, které nastiňuje.

Jelikož se však nechal návrh inspirovat z větší části zahraničními úpravami, rozhodl jsem se dané problematiku propojit, neboť takový postup považuji za účelný. K porovnávání s cizími úpravami docházelo již během textu, aby byly některé dílčí odlišnosti lépe patrné. Ovšem některé skutečnosti vyskytující se v cizině, jsou pro českou úpravu neznámé, proto jim bude věnována pozornost zde.

Procesy udělování ŘO a vydávání ŘP jsou v podstatě ve všech zemích stejné. Jde o nějakou formu výcviku a následné zkoušky hodnocené odborně způsobilou osobou,¹⁷⁰ s následným vydáním řidičského průkazu.¹⁷¹

*„Cíl přípravy budoucích řidičů je ve všech evropských a hospodářsky vyspělých státech v zásadě shodný, totiž předat školeným osobám takové znalosti a vytvořit u nich takové dovednosti a hodnoty, jež je uchrání před účastí v dopravní nehodě.“*¹⁷² Rozdíly v úpravách evropských, alespoň co se závěrečné zkoušky týče, jsou minimální. Je tomu tak mj. díky existenci směrnice 2006/126/ES. Odlišnosti dotýkající se jednotlivých úprav, jež jsou skutečně markantního charakteru, je však možno pozorovat v otázkách odborné přípravy žadatelů. V první řadě se jedná o institut tzv. laického (neprofesionálního) učitele.

7.1 Laický učitel

Tento pojem je v ČR neznámý. Jedná se de facto o osobu, která je blízká žadateli a podílí se na jeho výcviku v řízení motorového vozidla (namísto nebo doplňkově s učitelem autoškoly). Tato praxe je poměrně dobře známa z USA.

Na základě jednoduchého vstupního testu silničních předpisů dostane žadatel o řidičský průkaz tzv. *learner's permit*, tj. povolení k řízení v doprovodu osoby s ŘP (rodič, kamarád). Následně tento absolvuje cvičné jízdy zpravidla pod dohledem rodičů (laických učitelů), přičemž záleží jen na nich, jakou péči a přípravu výcviku svých dětí věnují. Řidičský průkaz pak obdrží žadatel po složení odborné zkoušky. Tu provádí buď úředník obecního úřadu, nebo vyškolený

¹⁶⁹ Dostupné na <<http://www.lepsipravo.cz/TopicForm.aspx?TopicId=44>>.

¹⁷⁰ Zkušební komisař nebo policista.

¹⁷¹ Otázka samotného vydání průkazu je čistě technickou záležitostí, která se může stát od státu lišit (např. lhůty), pro účel práce není podstatnou, proto se jí věnovat nebudu.

¹⁷² BUDSKÝ, Roman a kol. *Projekt TWIST*. 2. vydání. Liberec: Studio Twist, 2011, s. 37.

učitel střední školy, pokud se jedná o jejího studenta.¹⁷³ Podobný postup úspěšně funguje i v Evropě. Např. ve Švédsku, Finsku, Francii, Norsku, Irsku, Itálii aj.¹⁷⁴

Některé státy odlišně upravují podmínky pro laického učitele. Jedná se například o otázku věku. Zatímco v USA může být takovým učitelem osoba starší 18 let, ve Francii jí musí být 28, ve Finsku 21 a ve Švédsku 24 let.

Někde je rovněž předepsána doba držení ŘP (Norsko – 5 let).

V některých státech je požadováno, aby učitel prošel školením.

Jiné země (Finsko, Francie) vyžadují k takovému výcviku speciálně vybavené vozidlo – podobně jako v autoškole.

Ve Francii je pro žadatele při výcviku snížena možná maximální rychlost.

V Lucembursku je dokonce podmínkou, aby učitel byl blízký příbuzný žadatele.

„*Studie naznačují, že je třeba naježdit s laickým učitelem alespoň 5 000–7 000 km, aby bylo dosaženo snížení nehodovosti nových řidičů.*“¹⁷⁵ Statistiky ukazují, že například ve Švédsku jízdy s laickým učitelem využívá 90 – 95 % žadatelů.¹⁷⁶

Prvek laického učitele je součástí tzv. *kombinovaného systému*. Žadatel získá základní potřebné znalosti a dovednosti v akreditované autoškole, ty pak rozvíjí pod dohledem laického učitele. Dané řešení významně napomáhá vybudovat potřebné automatismy, seznámit se s nejrůznějšími provozními podmínkami (jízda v noci, v zimě, ve vzdálených lokalitách aj.).¹⁷⁷

Druhým typem je tzv. *tradiční model*. Staví na osvojení si základních teoretických a praktických znalostí směřujících k úspěšnému složení zkoušky, na kterou je příprava orientována. Budoucí řidič následně nabývá znalosti a dovednosti samostatnou praxí a teprve tehdy získává automatismy.¹⁷⁸ Celá příprava je tak zaměřena jen na memorování testových otázek a správných odpovědí, což v konečném důsledku vede k neschopnosti nových řidičů poradit si s běžnými úkony v praxi.¹⁷⁹ V ČR je praktikován systém druhý.

Do návrhu záměru se institut laického učitele nedostal, přestože ho expertní komise, jež vytvářela podklady pro změnu, doporučovala. Osobně se domnívám, že tento prvek je přínosný, ale jeho zařazení do českého systému v současné době nevidím jako reálné. Mám za to, že čeští řidiči, jakožto laičtí učitelé, by zmíněnou roli neplnili ku prospěchu účelu. Institut zařazen do systému být může, ovšem až po přirozené obměně řidičů, jež vzejdou z nové vzdělávací koncepce uváděné v návrhu.

¹⁷³ Poplatky se hradí za každý test a za závěrečnou zkoušku.

¹⁷⁴ BUDSKÝ: *Projekt TWIST*, s. 44.

¹⁷⁵ Tamtéž.

¹⁷⁶ Tamtéž.

¹⁷⁷ Tamtéž, s. 38.

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ Návrh věcného záměru zákona.

Dalším zvláštním institutem je tzv. pozkousková příprava. Spočívá v tom, že řidič získá ŘO před dovršením plnoletosti. „Do dosažení 18 let je však jeho řídičská praxe podmíněna přítomností další osoby v automobilu splňující předepsaná kritéria.“¹⁸⁰ Jedná se o obdobný systém jako u laického učitele, s tím rozdílem, že zde jde o dohled až po získání ŘO. Přestože se institut uplatňuje v sousedním Rakousku a Německu, expertní komise tento nedoporučila, i když se o něm rovněž uvažovalo.¹⁸¹

Třetí zvláštností, která se v ČR neobjevuje, je tzv. průběžné hodnocení, jež se využívá v Nizozemí. Spočívá v tom, že „v poslední třetině praktického výcviku hodnotí žadatele učitel autoškoly; nikoliv pouze prospěl/neprospěl, ale hodnotí jeho schopnosti a dovednosti, na základě kterých jej doporučí do poslední fáze výcviku.“¹⁸²

7.2 Řidičský průkaz na zkoušku

Pro ČR zcela nový institut¹⁸³ běžně však užívaný v Norsku, Německu, Finsku, Maďarsku, Rakousku aj.

Např. v Rakousku upravuje tuto problematiku § 4 zákona o ŘP (Führerscheingesetz). Řidič začátečník se musí podrobit doplňujícímu školení, jestliže se v dvouleté zkušební době od obdržení ŘO dopustí určitého protiprávního jednání (např. útěk po dopravní nehodě, nebezpečné předjíždění, nedání přednosti v jízdě, usmrcení z nedbalosti).¹⁸⁴ Uložením doplňujícího školení se dvouletá zkušební doba prodloužuje o jeden rok. Dopustí-li se řidič během třetího prodloužení doby některého protiprávního jednání, je mu ŘP odňat.¹⁸⁵

K alternativě uplatňování takového institutu dospívá i rozebíraný návrh.¹⁸⁶ Ovšem oproti úpravě Rakouské počítá se zkušební dobou jednoho roku se sníženým počtem dosažitelných bodů v systému bodového hodnocení. V případě dosažení osmi bodů,¹⁸⁷ řidič pozbude ŘO na dobu jednoho roku. Po splnění podmínek pro vrácení oprávnění bude tento řidič opětovně zařazen do režimu ŘP na zkoušku, a to na jeden rok. Dobu bude možné prodloužit 2x. Pokud se řidič neosvědčí ve 2x prodloužené době, bude povinen podrobit se dopravně psychologickému vyšetření.

¹⁸⁰ BUDSKÝ: *Projekt TWIST*, s. 40.

¹⁸¹ ŠVEC, Petr. Nezletilí za volant. MF Dnes, 19. 3. 2012, s. A3.

¹⁸² MALÁ, Petra. *Zkoumání a porovnávání podmínek odborné způsobilosti k získání řídičského oprávnění*. Pardubice: 2010, Bakalářská práce, Univerzita Pardubice, s. 28.

¹⁸³ Umožňuje ho směrnice (čl. 7 odst. 3).

¹⁸⁴ Řidičský průkaz na zkoušku. *Metodický zpravodaj autoškol*, 2007, č. 59/07, s. 34.

¹⁸⁵ Tamtéž.

¹⁸⁶ Režim ŘP na zkoušku bude vyznačen záznamem v ŘP v položce 14.

¹⁸⁷ Běžně je 12.

7.3 Zkušební organizace

Jedná se o subjekt provádějící zkoušky uchazečů o získání ŘO. Zatímco v ČR se provádí odborné zkoušky u jednotlivých obecních úřadů obcí s RP, ve značné části Evropy se žadatelé hodnotí prostřednictvím jednotné centrálně řízené organizace. S příklady se můžeme setkat ve Švédsku, Norsku, Finsku, Německu, Francii, Litvě aj.

Vyznačují se především jednotnou metodikou rozhodování. Což, jak bylo uvedeno výše, je v ČR poměrně stěžejní problém. Rovněž jsou umístěny v patřičném dopravním prostředí, takže mohou plnohodnotně provádět zkoušky.

7.3.1 Česká představa organizace¹⁸⁸

Jedná se o právnickou osobu s celostátní působností, jejímž hlavním cílem není generování zisku jako takového, ale poskytování služeb veřejnosti. Organizace bude pravděpodobně zřízena ministerstvem nebo touto činností bude pověřena některá ze stávajících s tím, že bude podřízena přímo MD.

Základními funkčními jednotkami budou okresní zkušební místa s vhodným dopravním prostředím pro zkoušky a zajištění potřebné náročnosti PZ, krajská zkušební místa sloužící jako koordinačně administrativní pracoviště a centrála organizace jako zastřešující a metodický orgán.

Počítá se s vybudováním (okresních) zkušebních míst v celkem 45 městech. Dané řešení zajistí cca třicetkilometrovou dojezdovou vzdálenost pro každého zákazníka.¹⁸⁹

V ČR jsou (nyní) zkoušky prováděny zkušebními komisaři – zaměstnanci příslušných obecních úřadů. Obecní úřady za provedení zkoušky inkasují peníze, jež považují za vítané doplnění obecního rozpočtu. Dochází tak paradoxně ke vzájemnému konkurování si zkušebních míst.¹⁹⁰

„Nikdo nesleduje ziskovost či prodávkovost prováděných činností, nicméně letmý propočet opravňuje ke závěru, že provádění zkoušek řidičů je činností generující zisk, který je rozpouštěn v obecním rozpočtu. Zkoušení jedinci tak v konečném důsledku dotují obecní rozpočty.“^{191 192}

Komisaři budou nově zaměstnanci jedné zkušební organizace. To kromě značného sjednocení rozhodování přinese i kvalitnější služby pro uchazeče (zákazníky) a to ve smyslu tom, že odpadne ona „konkurence mezi zkušebními orgány,“ a proto se bude možno od začátku soustředit na kvalitu a nikoliv na konkurenční boj. Tím se naplní i předpokládaný smysl existence organizace, totiž, že jejím účelem není maximalizace zisku, ale naopak poskytování společenské

¹⁸⁸ Návrh věcného záměru zákona.

¹⁸⁹ Což je v rámci EU nadprůměrně dobrá hodnota.

¹⁹⁰ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 11.

¹⁹¹ Tamtéž, s. 39.

¹⁹² Pro úplnost – obdobná problematika byla předmětem diskusí i ohledně strážníků obecní policie. (Srov. SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část*. Praha: Leges, 2011, s. 410).

služby.¹⁹³ Tím, že komisaři budou zaměstnanci organizace, bude umožněna také jejich pružná dislokace dle aktuálních potřeb jednotlivých regionů.

Otázkou bylo, jak řešit vozový park organizace. Například v Litvě PZ probíhá na vozidle, které přistaví organizace. „*Je tedy nutné, aby každé zkušební centrum mělo k dispozici vozidla vhodná pro zkoušky žadatelů všech skupin.*“¹⁹⁴ Od toho však návrh z důvodů neúnosných nákladů upustil. *Žadatel si pro potřeby vykonání PZ zajistí příslušné vozidlo vyhovující podmínkám daným zákonem.*¹⁹⁵

Přestože zřízení takové instituce bude i tak vyžadovat jisté investiční náklady, jednoznačně ho považují za krok vřed.

7.4 Další navrhované změny¹⁹⁶

Mj. ze zpráv zahraničních výzkumných projektů zaměřených na studium vlivu lidského faktoru na bezpečnost silničního provozu, lze dojít k závěru, že nejefektivnější způsob přípravy řidičů má základ v náročné závěrečné zkoušce. A právě takovým směrem se orientuje i návrh.

Obecně se prosazuje snaha o zkvalitnění výcviku a odborných zkoušek. Dle expertní komise je toho možno dosáhnout i postupem, jež se odklání od formálního pojetí povinného počtu výcvikových hodin v autoškolě.¹⁹⁷ Vychází např. z dat z Nizozemí. Tam není stanoven pevný počet hodin. Je na žadateli, kdy se rozhodne jít ke zkoušce. Přesto však v průměru nizozemští uchazeči absolvují o 1/3 více hodin než ti čeští.¹⁹⁸ „*Zdánlivě paradoxně mají nejlepší ukazatele dopravní nebezpečnosti právě státy s nepovinnou či jen částečně povinnou účastí ve výcviku.*“¹⁹⁹

V návrhu se objevuje k problematice pouze zmínka o tom, že *minimální povinnou hodinovou dotaci stanoví prováděcí předpis*. Lze tedy předpokládat, že i v tomto ohledu dojde v ČR ke změně.

Ke zkvalitnění přípravy má rovněž dojít v oblasti zdravotvědy. Na problematiku přípravy v oblasti poskytování první pomoci bude pohlíženo mnohem komplexněji než doposud.²⁰⁰ Po skončení školení obdrží každý účastník potvrzení o účasti, jeho kopie bude zaslána krajskému místu zkušební organizace. Má se tak mj. zamezit pouze formálnímu provedení této přípravy.²⁰¹

¹⁹³ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 11.

¹⁹⁴ MALÁ: *Zkoumání a porovnávání...*, s. 26.

¹⁹⁵ Toto je dle mého nutno vykládat, jako zajištění vozidla prostřednictvím autoškoly, nikoliv způsobem jaký je praktikován v USA.

¹⁹⁶ Návrh věcného záměru zákona.

¹⁹⁷ Nyní 28 hodin.

¹⁹⁸ BUDSKÝ: *Projekt TWIST*, s. 10.

¹⁹⁹ Tamtéž, s. 35.

²⁰⁰ Mj. se žadatel naučí, jak zabezpečit místo nehody, jak přivolat odbornou pomoc aj.

²⁰¹ Viz např. rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy z 28. 2. 2013, čj. MMJ/OD/13257/12-4.

7.4.1 Nová koncepce²⁰²

Proces získání ŘO se změní od počátku do konce. Jde o proces postupných kroků ve smyslu *conditio sine qua non*, v současnosti fungující např. v Maďarsku. Odborná zkouška se rozdělí do dvou částí. Podmínkou účasti na teoretické zkoušce²⁰³ bude prokázání absolutoria teoretické výuky a výcviku (tj. výuka pravidel sil. provozu; teorie jízdy a nauky o konstrukci a údržbě; praktický výcvik ovládnání vozidla). Tato zkouška spočívá ve složení testu z pravidel sil. provozu a zdravotnické přípravy, prokázání základních řidičských dovedností na uzavřené cvičné ploše, jež je součástí zkušebního místa zkuš. organizace.

Po úspěšném složení první části zkoušky následuje pokračování výcviku v reálném provozu (až v tuto chvíli, kdy jsou ověřeny žadateli teoretické schopnosti, se dostává na silnici). Jako ověření dovedností takto získaných pak slouží druhá část zkoušky, která se materiálně překrývá se současnou PZ.

Koncepčně se rovněž změní kontrola hodnocení zkoušek zkušebními komisaři co do rozsahu a obsahu. Za tímto účelem budou využívána zařízení automaticky zaznamenávající čas, polohu a rychlost vozidla při zkoušce. Rovněž může být její průběh zaznamenáván optickým a zvukovým záznamovým zařízením. Nelze však tuto variantu hodnotit kladně bez dalšího. Bude-li uchazeč během zkoušky natáčen, jistě mu to na klidu nepřidá, což může negativně ovlivnit výsledek zkoušky. Největším faktorem, který má vliv na žadatelovu činnost během zkoušky, je totiž jeho nervozita a nejistota. Nicméně v celkovém kontextu je takováto změna zřejmě nezbytná. Může totiž vést ke zkvalitnění provádění zkoušek a především lepší kontrole zkušebních komisařů.

Změní se i možnost žadateli obrany proti rozhodnutí o neudělení ŘO. Vzhledem k navrhovanému modelu zkuš. organizace bude možné podat vůči průběhu a výsledku teoretické i praktické zkoušky odvolání směřující k vyššímu stupni organizační struktury. Odvolání bude moci v zásadě vyústit ve změnu rozhodnutí ve smyslu prospěl/neprospěl (a to v případě nezpochybnitelného doložení²⁰⁴ pochybení komisaře v hodnocení), nebo v povolení konání nového termínu zkoušky bez poplatku.²⁰⁵

²⁰² Návrh věcného záměru zákona.

²⁰³ 1. část.

²⁰⁴ Prostřednictvím záznamu.

²⁰⁵ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 132.

Závěr

Záměrem diplomové práce s názvem „*Agenda dopravně-správní se zaměřením na procesní aspekty vydávání řidičských oprávnění.*“ bylo ozřejmit, jakým způsobem z právního a praktického hlediska funguje problematika udělování řidičského oprávnění, jako obligatorní náležitosti k řízení motorového vozidla, jaké podmínky musí být ze strany žadatele o oprávnění splněny, aby mu mohlo být uděleno.

Jedním z cílů práce bylo upozornit na fakt, že řidičský průkaz není totožným institutem jako řidičské oprávnění a především rozklíčovat, jaký je v nich rozdíl. Řidičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mu bylo oprávnění uděleno. Na rozdíl od toho je řidičský průkaz veřejnou listinou, jež osvědčuje existenci oprávnění a slouží tak pouze jako prostředek jejího prokázání. Jedná se o tzv. doklad.

Vymezení pojmu doklad byl v práci věnován značný prostor. Zaměřil jsem se na osvětlení jeho obecné povahy dle SpŘ a jeho specifík na zkoumaném úseku. Včetně koncepční změny postoje Ministerstva dopravy k okamžiku jeho vydání, která ovšem neměla v právní úpravě žádný relevantní základ a nebyla opodstatněná.

Správní řízení dle SpŘ je upravený postup, který se v agendě správního práva používá obecně a do jehož uspořádání promlouvají speciální úpravy jednotlivých specifických úseků. Vymezil jsem obecné správní řízení a jeho instituty aplikoval na oblast udělování oprávnění. Specifiky řízení o udělení oprávnění jsou například zahájení řízení výhradně na návrh nebo pouze jedna osoba jako jeho účastník.

Dalším cílem práce bylo vymezení obecné dopravně-správní agendy. Příslušná kapitola je koncipována jako výčtová. Tomu odpovídá i její rozsah, který se mi v souladu s touto koncepcí podařilo udržet v přijatelných mezích. Výčet činností dopravně-správních agend je poměrně široký, extrahoval jsem tak jen některé z nich, které se více či méně dotýkají udělování řidičského oprávnění a upravují i vydávání a nakládání s řidičským průkazem. Kapitola slouží k vymezení obecného přehledu o těchto činnostech. K vybraným aktivitám jsou rovněž uvedeny odkazy na právní úpravu, aby je bylo možno dohledat.

Zásadní problematikou, kterou jsem v diplomové práci zkoumal, byla otázka provádění a průběhu závěrečných zkoušek odborné způsobilosti žadatelů o řidičské oprávnění.

V první fázi jsem se zaměřil na problematiku přihlášení žadatele k závěrečné zkoušce, kterou zákon nevymezuje absolutním způsobem. V důsledku toho vznikají některé teoreticky problematické otázky, na které jsem se snažil najít odpovědi. Vzhledem k tomu, že provozovateli autoškoly, který nepřihlásí svého žáka k závěrečným zkouškám, hrozí až sto tisícová pokuta, je jistě záhodno takové otázky řešit.

Rozvedl jsem také skutečnost, že v zákoně o správních poplatcích se nevyskytuje úprava poplatku za provádění zkoušek. Přestože úprava není ve zmíněném předpise obsažena, vztahují se i na ni jeho pravidla.

Již jsem nastínil, že zkouška je složena z více částí. Jednotlivým částem jsem se věnoval především z hlediska jejich právního zakotvení a podmínek, které je nutno při nich splnit. Největší pozornost jsem zaměřil na část podle mne nejdůležitější – zkoušku z praktické jízdy.

Stěžejním cílem této práce byla snaha o osvětlení postavení a působení zkušební komisaře v rámci procesu udělování řídičského oprávnění. Vycházel jsem z předpokladu, že zkušební komisař má na výsledek závěrečné zkoušky nejpodstatnější vliv. Tento předpoklad se mi plně potvrdil. V souvislosti s tím jsem posuzoval vliv zkušební komisaře v jednotlivých částech zkoušky. Předpokládal jsem, že nejznatelnější zapojení zkušební komisaře do procesu udělování oprávnění spočívá v praktické zkoušce. Tato domněnka byla rovněž potvrzena.

Domnívám se, že jsem dostatečně ozřejmil, že pozice komisaře stran posuzování zkoušky není nikterak jednoduchá. Vycházel jsem především z relevantních ustanovení zákona č. 247/00 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel (ZOdZp).

Při rozboru těchto ustanovení jsem provedl exkurzy do teorie správního práva s tím, že jsem obecnou formou vymezil instituty neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Získané poznatky jsem pak aplikoval na problematiku daného úseku. Posuzoval jsem, jak s instituty zkušební komisař pracuje a jaké další prostředky při rozhodování užívá. Myslím si, že komisař musí při svém hodnocení vycházet především ze svých vlastních zkušeností a intuitivního a etického jednání, což jsem v práci několikrát zdůraznil.

Předpoklady pro výkon funkce komisaře stanovuje ZOdZp. Upozornil jsem na skutečnost, že taktéž komisař musí složit odbornou zkoušku. Ta je v určitých ohledech obdobná zkoušce, jež skládá žadatel o oprávnění – ovšem s přísnějšími požadavky na její úspěšné složení. V souvislosti s tím jsem se krátce zaměřil na vzdělávání komisařů, které ve spolupráci s CSPSD provádí ministerstvo.

V důsledku zamítavého rozhodnutí o udělení řídičského oprávnění vyvstává otázka, jakým způsobem je možné se v takové situaci bránit. Dle mého názoru je obrana nedostatečná, resp. prakticky žádná. Neúspěšný žadatel se může bránit jen v omezených případech a za konstelace určitých podmínek. Jedná se totiž o tzv. přezkoušení, jehož obsah je obecně nepřezkoumatelný. Nicméně nová právní úprava situaci změní. Při zkouškách by měl být využíván mj. kamerový systém, který přezkoumání zkoušky umožní.

V současné době probíhají práce na rozsáhlé novele autoškolení a udělování řídičského oprávnění. Přestože legislativní práce jsou zatím ve stádiu návrhu věcného záměru zákona, jsou navrhované změny více než patrné a dá se konstatovat, že podstata nové koncepce je diametrálně odlišná od současného legislativního stavu. Objevují se instituty, které česká právní úprava dosud neznala. Jde např. o tzv. řídičský průkaz na zkoušku, jež je zacílen na čerstvé řídiče a jejich zpřísněnou kontrolu. Návrh rovněž počítá se zapojením tzv. zkušební organizace, jejíž existence má přispět k objektivnější kontrole nejen uchazečů, ale i komisařů.

Kromě toho návrh mění *ab ovo usque an mala* způsob a průběh celé „cesty k řídičskému oprávnění.“ Výuka a výcvik v autoškole by měly být nově koncipovány do jednotlivých částí, jež budou odděleny dílčími zkouškami. Jinak řečeno, po teoretické přípravě žadatel absolvuje test. Potvrdí-li potřebné schopnosti a dovednosti v této oblasti, může se začít učit řídit pod dohledem lektora v reálném provozu.

V závěru práce jsem provedl komparaci s jinými právními úpravami. Zaměřil jsem svoji pozornost především na členské státy Evropské unie. Ačkoliv je zde daná problematika upravena směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES, byl jsem překvapen, jaké rozdíly v jednotlivých úpravách existují. Je ovšem nutno říci, že ony rozdíly vznikají především v odlišném přístupu ke vzdělávání žadatelů.

Z cizozemských úprav vychází i zmiňovaný návrh věcného záměru zákona. Mnoho specifických prvků se tak dostane i do tuzemské právní úpravy. Příklady může zákonodárce hledat třeba ve Francii, Německu, severských státech a především v Nizozemí, jehož úprava se mi jeví jako dosti komplexní a nastavená správným směrem.

Upozorňoval jsem na skutečnost, že jedním ze zkušebních komisařů, jejichž činnosti jsem se v práci věnoval, je i jeden můj příbuzný. Mým cílem tak bylo, aby práce nesklouzávala k obhajobě tohoto veřejného povolání a byla spíše objektivním pohledem na danou oblast. Doufám, že jsem tomuto cíli dostál. Připouštím však, že některé pasáže mohou působit jako striktní obhajoba činnosti komisaře. Ovšem i při pohledu objektivní optikou se domnívám, že funkce komisaře je skutečně obtížná.

Většina cílů a domněnek, jež jsem si předsevzal, se potvrdila nebo byla naplněna. Nicméně jeden cíl, se mi do konce dotáhnout nepodařilo. V průběhu zpracovávání se ukázalo, že v diplomové práci tohoto rozsahu se není možno dostatečně věnovat problematice korupčních kauz. V samotném textu jsem tak alespoň částečně na tyto skutečnosti poukázal, aby bylo zřejmé, že takové jednání je uskutečnitelné, a dokonce v současnosti nijak neobvyklé.

Domnívám se, že se mi podařilo prokázat, že proces udělování řídičského oprávnění není jednoduchou záležitostí, že v sobě obsahuje značné množství požadavků, které je nutné během

této procedury ověřit a že konečný výsledek (tj. udělení oprávnění) může podstatným způsobem ovlivnit a potencionálně ohrozit takřka celou společnost. Jistou obranu proti takovému ohrožení, plní závěrečná zkouška uchazečů. „Je důležitým filtrem, který má znemožnit řízení motorových vozidel osobám s nedostatečnými znalostmi a dovednostmi.“²⁰⁶

Práci jsem se snažil koncipovat jako spojení praxe a právního pohledu na věc. A to i přesto, že se většina osob (i přímo zainteresovaných) právním pohledem na danou problematiku nedívá. Ovšem obecně doprava patří do práva, a proto je nutno ji poznat i z tohoto úhlu.

²⁰⁶ BUDSKÝ: *Projekt TANGO*, s. 28.

Seznam zkratk

CSPSD	Centrum služeb pro silniční dopravu
LO	legitimní očekávání
MD	Ministerstvo dopravy
návrh	Návrh věcného záměru zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel
NPP	neurčitý právní pojem
OP	občanský průkaz
porušení PP	porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích
PZ	zkouška z praktické jízdy
RP	rozšířená působnost
ŘO	řidičské oprávnění
ŘP	řidičský průkaz
směrnice	směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES, o řidičských průkazech
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SR	správní rozhodnutí
SŘ	správní řízení
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SU	správní uvážení
SZ	státní zástupce
VOP	veřejný ochránce práv
VS	veřejná správa
VZ	veřejný zájem
ZK	zkušební komisař
ZOdZp	zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZoSP	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (silniční zákon)

Použitá literatura

Monografie, učebnice, komentované zákony

- 1) BUŠTA, Pavel, KNĚŽÍNEK, Jan. *Zákon o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel s komentářem a souvisejícími předpisy*. Praha: VENICE MUSIC PRODUCTION, 2010. s. 188.
- 2) ČIŽINSKÝ, Pavel a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, a.s., 2012. s. 376.
- 3) FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004. s. 248.
- 4) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo – obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 826.
- 5) HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 231.
- 6) JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 716.
- 7) JURNÍKOVÁ, Jana, SKULOVÁ, Soňa, PRŮCHA, Petr. *Správní právo, zvláštní část*. Brno: MU Brno, 2004. s. 399.
- 8) KOČÍ, Roman, KUČEROVÁ, Helena. *Silniční právo*. Praha: Leges, 2009. s. 416.
- 9) KUČEROVÁ, Helena. *Dopravní přestupky v praxi*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. s. 431.
- 10) KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. s. 720.
- 11) LEITNER, Milan, VRANÁ, Jana, *Zákon o provozu na pozemních komunikacích s komentářem*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2012, s. 348.
- 12) ONDRUŠ, Radek. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 515.
- 13) POLIÁN, Milan. *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: PROSPEKTRUM, S.R.O, 2001. s. 342.
- 14) POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha: C.H.Beck, 2002. s. 290.
- 15) PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon – správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. s. 683.
- 16) PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 427.
- 17) PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 464.
- 18) SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 386.

- 19) SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 428.
- 20) SKULOVÁ, Soňa, a kol. *Základy správní vědy*. Brno: MU Brno, 1998. s. 234.
- 21) SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení*. Brno: MU Brno, 2004. s. 241.
- 22) SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část*. Praha: Leges, 2011. s. 416.
- 23) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 464.
- 24) VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012. s. 1448.

Odborné články

- 1) GABRIŠOVÁ, Veronika. Je nutné měnit praxi při vydávání řidičských průkazů?. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 145.
- 2) VEDRAL, Josef. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*, 2006. č. 6-7, s. 362.
- 3) VIDLÁKOVÁ, Olga. Etika ve veřejné správě. *Správní právo*, 2004, č. 5-6, s. 333.

Stanoviska

- 1) Stanovisko Ministerstva dopravy čj.: 156/06-160-AS/2.
- 2) Stanovisko Ministerstva dopravy čj.: 90/07-160-AS/2.
- 3) Stanovisko Ministerstva dopravy čj.: 192/07-160-AS/2.
- 4) Stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 2. srpna 2004, čj.: 120/04-160-LEG/1.
- 5) Stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 3. listopadu. 2006, čj.: 126/06-160-LEG/6.
- 6) Stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 18. srpna. 2008, čj.: 698/08-160-OTS/1.
- 7) Stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 2. listopadu. 2010, čj.: 56/10-160-ZK/2.
- 8) Stanovisko NSZ k trestní odpovědnosti žáka a učitele autoškoly ze 17. března. 2009.

Právní předpisy

- 1) Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/126/ES, ze dne 20. prosince 2006, o řidičských průkazech
- 2) Bundesgesetz über den Führerschein, BGBl. I Nr. 120/1997
- 3) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- 4) Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, ve znění pozdějších předpisů

- 5) Zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 6) Zákon č. 297/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 7) Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
- 8) Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
- 9) Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 10) Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- 11) Zákon č. 478/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, a kterým se mění některé další zákony
- 12) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- 13) Vyhláška Ministerstva dopravy č. 31/2001 Sb., o řídičských průkazech a o registru řidičů, ve znění pozdějších předpisů
- 14) Vyhláška Ministerstva dopravy č. 167/2002 Sb., kterou 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., ve znění pozdějších předpisů
- 15) Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 277/2004 Sb., o stanovení zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel s podmínkou a náležitosti lékařského potvrzení osvědčujícího zdravotní důvody, pro něž se za jízdy nelze na sedadle motorového vozidla připoutat bezpečnostním pásem, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

- 1) Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2003, sp.zn. I ÚS 146/03
- 2) Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. října. 2009, sp. zn. I ÚS 1910/09
- 3) Rozsudek NSS ze dne 28. května. 2008, sp. zn. 4 As 67/08
- 4) Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2005, sp. zn. Ca 56/04
- 5) Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2011, sp. zn. 44 A 52/10

Internetové zdroje a ostatní

- 1) BUDSKÝ, Roman a kol. *Projekt TANGO*. Liberec: Studio Twist, 2011. s. 151.
- 2) BUDSKÝ, Roman a kol. *Projekt TWIST*. 2. vydání. Liberec: Studio Twist, 2011. s. 186.
- 3) Činnosti druhu úřadu Odbory dopravně-správních agend městských úřadů [online] iServer.cz, [cit. 5. března 2013]. Dostupné na <<http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0057>>.
- 4) Důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- 5) Důvodová zpráva k zákonu č. 478/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, a kterým se mění některé další zákony
- 6) Kolektiv autorů. *Teorie řízení a zásady bezpečné jízdy (interní učební text)*. Pardubice: CSPSD, s. 58.
- 7) Kolektiv autorů. *Základy pedagogiky a rétoriky (interní učební text)*. Pardubice: CSPSD, s. 25.
- 8) MALÁ, Petra. *Zkoumání a porovnávání podmínek odborné způsobilosti k získání řídičského oprávnění*. Pardubice: 2010. Bakalářská práce, Univerzita Pardubice, s. 34.
- 9) MAŇAS, Dalibor. *Komisař, učitel i majitel autoškoly kšeftovali s řídičskými průkazy* [online]. iDNES.cz, 20. dubna 2012 [cit. 2. června 2013]. Dostupné na <http://jihlava.idnes.cz/falesne-zkousky-v-autoskole-dgi-/jihlava-zpravy.aspx?c=A120420_094005_jihlava-zpravy_dmk>.
- 10) MATOUŠEK, Radoslav. *Příprava a vzdělávání zkušebních komisařů*. Brno: 2009. Bakalářská práce, Univerzita T. Bati ve Zlíně, s. 53.

- 11) Návrh věcného záměru zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.
- 12) *O C PSPD* [online]. Portál C PSPD [cit. 8. března 2013]. Dostupné na <
<http://www.cpspd.cz/index.php/o-cpspd/o-cpspd/o-nas> >.
- 13) Rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 28. února 2013, čj. MMJ/OD/13257/12-4.
- 14) Řidičský průkaz na zkoušku. *Metodický zpravodaj autoškol*, 2007, č. 59/07, s. 37.
- 15) SVÁTEK, Zdeněk. *Z historie pravidel silničního provozu*. Metodický zpravodaj autoškol, příloha. 2003. s. 11.
- 16) ŠVEC, Petr. Nezletilí za volant. *MF Dnes*, 19. 3. 2012, s. A3.

Shrnutí

Diplomová práce zpracovává právní aspekty problematiky udělování řidičského oprávnění. Na začátku se zaměřuje na začlenění správního řízení o udělení oprávnění do obecné úpravy správního práva. Autor se dále zabývá odlišením institutů řidičského oprávnění a řidičského průkazu. Rozebírá také jednotlivé části zkoušky odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Průběžně jsou v práci řešeny některé konkrétní otázky, které v souvislosti se zkouškou vznikají. Pozornost je rovněž věnována postavení a výkonu funkce zkušební komisaře, který odbornou zkoušku hodnotí. Autor rozebírá některé instituty obecného správního práva a provádí jejich aplikaci v konkrétních případech. Rovněž je autorem rozebírán a hodnocen návrh věcného záměru zákona, jehož podoba přináší do tuzemského právního řádu některé průlomové změny. V souvislosti s tímto přináší autor některá srovnání se zahraničními úpravami dané problematiky.

Summary

This diploma thesis elaborates on the topic of processing the legal aspects of granting a driver's license. In the first place it focuses on the integration of administrative procedure into the adjustment of general administrative law. The author also deals with the differentiation between the institutes of a driver's license and a driving license. There are also analyzes of the individual parts of the examination of competence to drive motor vehicles. Some specific issues that arise with regard to the examination are continuously addressed in the thesis. Attention is also given to the position and performance of the examiner who assesses the exam of professional competence. The author analyzes some institutes of general administrative law and made their application in specific cases. The proposal of a framework law, the form of which brings some ground breaking changes to the field of domestic law, is examined and evaluated as well. Moreover, some comparisons with foreign adaptations of the issue are made by the author of the thesis.

Seznam klíčových slov

- Doklad
- Laický učitel
- Řidičské oprávnění
- Řidičský průkaz
- Zkouška z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel
- Zkušební organizace

List of key words

- Certificate
- Supervising driver
- Driver's license
- Driving licence
- Examination of competence to drive motor vehicles
- Trial Organization