



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **J. P.**
bytem F. 1383/31, P. 10

zastoupená advokátem Mgr. Bc. Ivem Průšou, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2015, č. j. 309/2015-160-SPR/3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze

dne 2.2.2015, č.j. MHMP 163569/2015, sp.zn. S-MHMP 1423769/2014 (dále jen „rozhodnutí magistrátu“). Rozhodnutím magistrátu byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení řidičského oprávnění skupiny „C“ z důvodu nesplnění věkové hranice stanovené v § 82 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že řádně vykonala zkoušku pro řidičské oprávnění skupiny „C“, zažádala si o udělení příslušného řidičského oprávnění s omezením podle § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu a k žádosti předložila zákonem stanovené doklady. Pokud po žalobkyni bylo ze strany správního úřadu vyžadováno předložení podkladů prokazujících naplnění některé z podmínek uvedených v písm. a)-g) předmětného ustanovení, šlo o nezákonný postup.
3. Žalobkyně má za to, že ustanovení § 83 odst. 5 zákona o silniční přepravě umožňuje udělit oprávnění skupiny „C“ i osobě mladší 21 let, avšak starší 18 let, bez ohledu na povolání této osoby. Takto udělené oprávnění skupiny „C“ ovšem musí být do dosažení věku 21 let omezeno pouze k řízení vozidel uvedených v písm. a)-g). Žalobkyně proto nesouhlasí s opačným názorem žalovaného, tj. že ust. § 83 odst. 5 zákona o silniční přepravě stanoví pro písm. a)-g) podmínku povolání, funkce či činnosti žadatele.
4. Žalobkyně poukázala na to, že při výkladu veřejného práva je vždy třeba brát ohled na princip právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace a nadstandardní metody interpretace práva (historický, teleologický a komparativní výklad) nelze použít v neprospěch adresáta norem veřejného práva (stejně viz judikatura Nejvyššího správního soudu v otázkách daňových, viz rozsudky ze dne 14.7.2005, sp.zn. 2 Afs 24/2005, či ze dne 16.10.2008, č.j. 7 Afs 54/2006). K tomu žalobkyně odkázala též na nálezy Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 643/06 a jeho výklad k použití principu *in dubio pro libertate*. Žalobkyně má za to, že historický výklad předmětného ustanovení, který žalovaný použil, nelze z důvodové zprávy k zákonu č. 297/2011 Sb., který předmětné ust. § 83 odst. 5 zákona o silniční přepravě novelizoval do současné podoby, dovozovat, a nelze jej tak použít (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.10.2008, sp.zn. 7 Afs 54/2006).
5. Žalobkyně rovněž citovala čl. 4 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES o řidičských průkazech (dále jen „směrnice č. 2006/126/ES“), jehož text pracuje s omezením pro určitá vozidla, nikoli pro určitá povolání, a je tedy v souladu s výkladem žalobkyně, a proto jde o eurokonformní výklad. Výklad zastávaný žalovaným směrnicí č. 2006/126/ES odporuje. Pokud žalovaný odkazoval na Usměrnění Ministerstva dopravy č. 1/2012 ze dne 18.12.2012, č.j. 41/2012-160-LEG/1 (dále jen „usměrnění ministerstva“), na jeho podkladě nelze žalobkyni ukládat žádné povinnosti.
6. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě argumentoval v podstatě stejně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí, které citoval. Poukázal na aplikovanou právní úpravu, tj. na ust. § 82 a § 83 zákona o silničním provozu, která odrážejí požadavky směrnice č. 2006/126/ES zapracované do předmětného zákona novelou č. 297/2011 Sb., jakož i důvodovou zprávu k této novele. Nadto uvedl, že ust. § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu jednoznačně vyjadřuje výjimku ve vztahu k věku a

udělení řidičského oprávnění s ohledem na vymezení vozidel, pro která je tato výjimka určena. Usměrnění ministerstva bylo vydáno za účelem sjednocení postupu jednotlivých obecních úřadů obcí s rozšířenou působností při správním řízení ve věci udělení řidičských oprávnění skupin C a D právě s ohledem na předmětnou výjimku vyplývající z ust. § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu. Žalovaný má za to, že žalobkyni, která nepředložila podklady, na jejichž základě by měla mít nárok na výjimku z věkové hranice pro udělení řidičského oprávnění skupiny „C“, nebylo požadované řidičské oprávnění uděleno na základě zákonných důvodů.

7. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně podala dne 24.11.2014 u správního orgánu prvního stupně žádost o udělení řidičského oprávnění skupiny „C“ v rámci rozšíření řidičského oprávnění skupiny „B“. K žádosti přiložila doklad o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, čestné prohlášení, že jí nebyl uložen žádným jiným členským státem EU zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, ani že jí nebylo řidičské oprávnění odňato a zároveň, že není držitelkou řidičského oprávnění uděleného jiným členským státem. Dále k žádosti doložila doklad o odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel pro skupinu řidičského oprávnění „C“ a písemné vyjádření, ve kterém uvedla, že žádá o udělení zmíněné skupiny řidičského oprávnění podle § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu s tím, že nepředkládá podklady, na jejichž základě by měla mít nárok na výjimku z věkové hranice pro udělení řidičského oprávnění.
8. Správní orgán prvního stupně žalobkyni dne 8.12.2014 vyzval k doplnění žádosti o udělení řidičského oprávnění skupiny „C“ a udělení výjimky podle § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu, tj. k předložení *„potvrzení, kterým bude možné prokázat splnění podmínky pro udělení řidičského oprávnění skupiny „C“ v 18 letech“*, což ve výzvě podrobněji rozvedl; k odstranění vad byla žalobkyni stanovena lhůta 30 dnů. Po marném uplynutí stanovené lhůty a vyrozumění podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) bylo vydáno rozhodnutí magistrátu a k odvolání žalobkyně pak napadené rozhodnutí žalovaného.
9. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
10. Stěžejní námitka žalobkyně směřuje do výkladu ust. § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu, jak byl proveden žalovaným. Žalobkyně má za to, že jí mělo být řidičské oprávnění skupiny „C“ uděleno, aniž by musela doložit potvrzení prokazující splnění podmínky pro udělení řidičského oprávnění pro skupinu „C“ v 18 letech.
11. Podle § 80 zákona o silničním provozu *řidičské oprávnění opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do skupiny vozidel, pro kterou mu bylo řidičské oprávnění uděleno. Podle § 80a odst. 1 písm. h) tohoto zákona jsou do skupiny C zařazena motorová vozidla s výjimkou traktorů a vozidel uvedených v písmeni g), jejichž největší povolená hmotnost převyšuje 3 500 kg, určená pro přepravu nejvýše 8 osob kromě řidiče, ke kterým smí být připojeno přípojně vozidlo o největší povolené hmotnosti nepřevyšující 750 kg.*

12. Podle § 82 odst. 1 zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění udělit pouze osobě, která mj. a) dosáhla věku stanoveného tímto zákonem, a e) splnila další podmínky stanovené tímto zákonem.
13. Podle § 83 odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění udělit jen osobě, která dosáhla věku 21 let, jedná-li se o skupiny C, C+E, D1, D1+E.
14. Podle § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu lze řidičské oprávnění pro skupinu C lze udělit rovněž osobě, která dosáhla věku 18 let, a pro skupinu D osobě, která dosáhla věku 21 let. Tato řidičská oprávnění omezí obecní úřad obce s rozšířenou působností do dosažení věku stanoveného v odstavci 1 písm. e) a f) pouze k řízení vozidel a) Ministerstva vnitra používaných policií, b) Vězeňské služby České republiky, c) ozbrojených sil České republiky, d) obecní policie, e) Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, f) celních orgánů, g) při zkušební jízdě v souvislosti s jejich opravou nebo údržbou.
15. Citovaná ustanovení § 83 byla do zákona o silničním provozu včleněna novelou č. 297/2011 Sb., kterou měla být – jak vyplývá z důvodové zprávy (tisk č. 300/0, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013) – zajištěna plná transpozice směrnice č. 2006/126/ES. K § 83 se v důvodové zprávě uvádí, že „(v) této oblasti úpravy došlo k několika výraznějším změnám. (...) Ke zvýšení věkové hranice pro získání řidičského oprávnění došlo i u několika dalších skupin, a to u skupin C a C+E z 18ti na 21 let a u skupin D a D+E z 21 na 24 let. Toto zvýšení věkové hranice vychází přímo ze směrnice, která neumožňuje členským státům plošné stanovení nižší věkové hranice jako u některých jiných skupin. Na stávající výjimky z těchto hranic navazuje výjimka nová, a to na základě čl. 4 odst. 6 druhého pododstavce směrnice, pro řidiče hasičských, policejních a obdobných sborů a jednotek a pro řízení při zkušební jízdě v souvislosti s opravou nebo údržbou vozidel. (...).
16. Podle čl. 4 odst. 4 písm. g) druhá odrážka směrnice č. 2006/126/ES se *minimální věk pro skupiny C a C+E stanoví na 21 let....*Podle čl. 4 odst. 6 druhého odstavce směrnice č. 2006/126/ES mohou členské státy snížit minimální věkovou hranici u skupiny C na 18 let a u skupiny D na 21 let, pokud jde o: a) vozidla používaná hasičským sborem a vozidla používaná pro udržování veřejného pořádku, b) vozidla procházející zkušební jízdou v souvislosti s jejich opravou a údržbou.
17. Právnímu názoru žalobkyně by mohl svědčit jazykový výklad ustanovení § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu, ve kterém se skutečně explicitně neuvádí, že by žadatelka musela předložit podklady, jež by prokazovaly, že bude vykonávat konkrétní povolání, funkci či činnost, jejichž výkon předpokládá rovněž řízení vozidel uvedených pod písmeny a)-g). Je však již výkladovou notorií, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, neboť je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp.zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399, 30/1998 Sb.) či ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87, 63/1997 Sb.)]. Soud se proto musel zabývat tím, zda výklad zastávaný žalobkyní odpovídá též dalším výkladovým metodám, z nichž stěžejní je výklad teleologický, tj. výklad, jímž se seznává smysl a účel právní normy.

18. Smysl interpretovaného ustanovení je nutno vnímat především v kontextu základního pravidla, které odpovídá též unijnímu právu, tj. že minimálním věkem pro vydání řidičského oprávnění k motorovým vozidlům skupiny „C“ je věk 21 let. Vydání tohoto řidičského průkazu osobám mladším je výjimkou z tohoto pravidla, pro jejíž naplnění jsou stanoveny podmínky. Tuto výjimku (výjimky) stanovil český (a rovněž unijní zákonodárce) pro vozidla používaná při výkonu specifikovaných činností, jež jsou v § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu, který rovněž reflektuje unijní právní úpravu, taxativním způsobem vyjmenovány. Při řízení motorových vozidel využívaných při výkonu těchto činností se tak akceptuje prolomení věkové hranice 21 let, a to na 18 let. Předpokladem vydání takového řidičského oprávnění je skutečnost, že žadatel bude při výkonu své činnosti motorové vozidlo skupiny „C“ řídit již ve věku, který by za „normálních“ podmínek pro vydání tohoto typu řidičského oprávnění nepostačoval.
19. Žalobkyně má za to, že pro udělení řidičského oprávnění pro vozidla skupiny „C“ není podstatné doložení činnosti či povolání; pro osoby mladší 21 let je podle jejího názoru takové řidičské oprávnění ze zákona omezeno na vozidla vyjmenovaná pod písm. a)-f). Takový výklad se mívá se smyslem interpretovaného ustanovení, jež má za cíl umožnit osobám mladším 21 let řídit motorová vozidla skupiny „C“ uvedená v § 83 odst. 5 pod písm. a-g) právě (a pouze) v rámci výkonu činností, s nimiž je použití takového vozidla spojené, tj. při výkonu činnosti policie, ozbrojených sil, celních orgánů, hasičského záchranného sboru či v rámci výkonu vězeňské služby, jakož i při zkušební jízdě související s opravou nebo údržbou vozidel skupiny „C“. Jak uvedl již žalovaný, účelem tohoto ustanovení není vydání řidičského oprávnění pro vozidla skupiny „C“ všem žadatelům mezi 18-21 lety, bez ohledu na to, z jakého důvodu o jeho vydání žádají. Právě vazba udělení řidičského oprávnění tohoto typu na jeho skutečný (či velmi pravděpodobný) výkon v rámci zákonem vymezených činností, což *implicitě* vyplývá z toho, jaké typy vozidel jsou obsaženy v § 83 odst. 5 pod písm. a)-f) zákona o silniční přepravě, je podstatou výjimky z věkové hranice 21 let. Bez této vazby nedává interpretované ustanovení smysl.
20. Uvedené žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně rozvedl, když uvedl, že *„zákonodárce zmíněné ustanovení do zákona zapracoval zejména s ohledem na veřejný zájem na ochraně života, zdraví a majetku. (...) snížená věková hranice se týká především záchranných a bezpečnostních složek České republiky, do jejichž gesce právě bezpečnost, ochrana zdraví a životů občanů České republiky spadá. Ustanovení, týkající se řidičů vozidel při zkušební jízdě v souvislosti s jejich opravou nebo údržbou podle § 83 odst. 5 písm. g) zákona o silniční přepravě je provázáno na garanci možnosti uplatnění na trhu práce vztahující se k absolventům škol s dopravním zaměřením v souladu s rámcovým vzdělávacím programem dotčených vzdělávacích subjektů v oborech vzdělávání, kterými jsou např. automechanik, autotronik, mechanik-opravář zemědělských strojů apod.“* Smyslem předmětného ustanovení bylo *„primárně umožnit bezpečnostním a záchranným složkám mít k dispozici dostatečné množství mladých řidičů, kteří před samotným výkonem činnosti prochází u jednotlivých složek speciálním výcvikem a absolventům uvedených škol zajistit možnost uplatnění na trhu práce s využitím možnosti řízení těchto vozidel, v rámci své pracovní činnosti. U většiny škol s dopravním zaměřením je úspěšné absolutorium studia podmíněno držením řidičského oprávnění skupiny C. Již ve vztahu k zaměření na skupinu řidičů vozidel vyjmenovaných v § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu se předpokládá, že jsou, s ohledem na specifikaci svých*

povolání, dostatečně kvalifikovaní a mají možnost zapojit se do řádného a aktivního výkonu činnosti v těchto výjimečných případech“.

21. Soud přisvědčuje závěru žalovaného, že přijetí výkladu žalobkyně by mohlo představovat potenciální ohrožení veřejného zájmu na ochraně života, zdraví a majetku v oblasti provozu na pozemních komunikacích jakožto zájmu chráněného shora odkazovanou právní úpravou. Argumentace žalovaného (byť obecně) odkazující na závěry vědeckých výzkumů a obecnou praxi v oblasti odborné způsobilosti řidičů, z nichž vyplývá, že schopnosti čerstvého řidiče autoškoly klesají za situace, kdy řidičské oprávnění není aktivně využíváno, je legitimní a racionální. Jakkoli tyto závěry lze mít za obecně platné pro všechny čerstvé absolventy autoškol, z hlediska chráněného zájmu je vyšší věková hranice pro získání řidičského oprávnění pro vozidla skupiny „C“ jednou z pojistek ochrany zmíněného veřejného zájmu. V tomto duchu je zcela logický též argument žalovaného, že pokud by mělo být úmyslem zákonodárce udělit řidičské oprávnění pro vozidla skupiny „C“ všem žadatelům starším 18 let s tím, že do dosažení 21 let by byl jeho výkon omezen na řízení vyjmenovaných vozidel, byl by takový postup – právě za účelem ochrany veřejného zájmu na ochraně života, zdraví a majetku v oblasti provozu na pozemních komunikacích – podmíněn přezkoušením odborné způsobilosti, což však právní úprava nepředvídá.
22. Ze shora uvedených důvodů nemá soud pochybnosti o výkladu ust. § 83 odst. odst. 5 zákona o silničním provozu, žalobkyní odkazovaný princip *in dubio pro libertate* se tak neuplatní. Uvedené ustanovení neskýtalo žalobkyni právní jistotu, že jí bude vydáno řidičské oprávnění pro vozidla skupiny „C“ při splnění dalších podmínek i v případě, že nebude splňovat obecně stanovenou věkovou podmínku, tj. 21 let. Ostatně v takovém případě by zákonodárce jistě použil jinou legislativní techniku, bez vazby na úkon obecního úřadu obce s rozšířenou působností, tj. omezení řidičského oprávnění na konkrétní vozidla, resp. jejich využití v rámci konkrétní činnosti. Již z povahy rozhodnutí podle § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu, které je rozhodnutím o výjimce, je i pro adresáty této normy předvídatelné, že pro jeho vydání bude třeba nad rámec obecných požadavků k vydání řidičského oprávnění pro vozidla skupiny „C“ doložit další skutečnosti, z nichž bude vyplývat právě naplnění účelu rozhodnutí o takové výjimce.
23. Co se týká námitky žalobkyně, že na podkladě usměrnění ministerstva nelze adresátům aplikované právní normy ukládat žádné povinnosti, lze souhlasit s tím, že se jedná o interní právní předpis správních orgánů, jehož účelem je především sjednocení metodiky při výkonu správní praxe; argumentace obsahem tohoto vnitřního právního předpisu tak pro rozhodnutí ve věci určující není. Povinnost žadatele o řidičské oprávnění pro vozidla skupiny „C“, který je mladší 21 let, poskytnout správnímu úřadu podklady pro rozhodnutí o výjimce ve smyslu § 83 odst. 5 zákona o silničním provozu, však lze dovodit přímo ze zákonné právní úpravy, jak bylo shora vyloženo. Pokud tedy žalobkyně ani k výzvě správního orgánu prvního stupně nedoplnila svoji žádost o výjimku podklady, jež by odůvodňovaly její uplatnění, bylo vydání rozhodnutí, kterým byla její žádost zamítnuta z důvodu nesplnění podmínky věku, v intencích zákona.

24. Z výše popsaných důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Učinil tak bez jednání, neboť s tímto postupem účastníci řízení souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
25. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci úspěšný, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 4. září 2018

Mgr. Martin Kříž
předseda senátu