

Zamyšlení nad desátou novelou zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel

*JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D. *)*

Inkoust z pera ústavních činitelů na posledních dvou novelách zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel – zákonu č. 223/2009 Sb. a zákonu č. 227/2009 Sb.¹ – ještě ani pořádně nezaschnul, a už tu máme další, v pořadí již jeho desátou novelu. Ta vyplynula ze zákona č. 301/2009 Sb., který se sice původně omezoval na euronovelu zákona o civilním letectví,² avšak v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně se díky pozměňovacímu návrhu poslance K. Sehoře rozšířil také o novelu zákona č. 247/2000 Sb., týkající se zdokonalování odborné způsobilosti řidičů pro účely profesní způsobilosti podle části páté zákona.³

Novela bude účinná od 1. ledna 2010 a ve vztahu k zákonu č. 247/2000 Sb. se omezuje pouze na dva novelizační body, které však svým dopadem a především také tím, co na tuto úpravu může navazovat, mají potencionálně velmi výrazné důsledky. Novela se přitom omezuje pouze na rozšíření zmocňovacího ustanovení pro vydání vyhlášky Ministerstva dopravy a na úpravu oznamovací povinnosti provozovatelů školících středisek o probíhajícím zdokonalování odborné způsobilosti. Vezměme si však obě tyto změny hezky po pořádku.

1. Podmínky pro uznávání pravidelného školení

Novelou zákona č. 247/2000 Sb. se rozšiřuje zmocňovací ustanovení v § 48 odst. 5 zákona, opravňující Ministerstvo dopravy k vydání prováděcí vyhlášky. Toto ustanovení dosud předpokládalo vydání vyhlášky, která by stanovila: a) učební osnovu pravidelného školení; b) obsah výuky v rámci pravidelného školení; c) nejvyšší počet účastníků kurzu pravidelného školení. Prováděcí úprava je obsažena v ust. § 11 vyhlášky č. 156/2008 Sb., o zdokonalování odborné způsobilosti řidičů.

Novelou se toto zákonné zmocňovací ustanovení rozšiřuje, a to tak, že nad rámec stávající úpravy předpokládá též vydání vyhlášky, která by stanovila „pravidla pro uznávání pravidelného školení“. Za touto poměrně nenápadnou (a obsahově také ne zcela

*) Tento článek vyjadřuje výlučně osobní názory autora.

¹ Zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb, účinný od 28. prosince 2009, a zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, účinný od 1. července 2010.

² Viz sněmovní tisk č. 590 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, V. volební období, 2008, www.psp.cz)

³ O konečném rozsahu předmětu novely svědčí i její poněkud krkolomný název: zákon č. 301/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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.

jednoznačnou) formulací se přitom skrývá prostor, v jehož rámci může Ministerstvo dopravy podstatným způsobem zasáhnout do oblasti pravidelného školení a zejména do podmínek pro vydání průkazu profesní způsobilosti řidiče podle § 52c odst. 2 písm. b) zákona. Co by vlastně mělo být nově předmětem regulace vyhláškou? Podle předkladatele návrhu má tato novela směřovat k odstranění mezery v současné úpravě pravidelného školení.

Problém současné právní úpravy skutečně spočívá konkrétně v tom, že není zcela jasně upravena situace, kdy řidič sice absolvuje v průběhu pěti let všech 35 hodin pravidelného školení, jak mu to zákon v § 48 odst. 2 větě první ukládá, avšak nikoliv v rámci jednotlivých ročních kurzů, nýbrž koncentrovaně a tedy v rozporu s § 48 odst. 2 větou druhou zákona.⁴ Může jít i o případ, kdy řidič, ať už z jakéhokoliv důvodu – objektivního či subjektivního, vynechá v jednom roce sedmihodinový kurz, který si posléze „nadělá“ v některém z dalších let. Svůj názor na tento problém jsem již dříve vyjádřil v komentáři k zákonu č. 247/2000 Sb.,⁵ takže se nyní omezím pouze na stručnou rekapitulaci. Vycházím z přesvědčení, že popsany problém současné úpravy lze plně vyřešit interpretací, a to ve vazbě na jiná zákonná ustanovení. Jedná se zejména o vazbu na již zmíněný § 52c odst. 2 písm. b) zákona, kde je upraveno vydání průkazu profesní způsobilosti řidiče, přičemž se zde stanoví, že žadatel o průkaz profesní způsobilosti řidiče je povinen doložit, že se „podrobil výuce v rámci pravidelného školení v plném rozsahu“. To jinými slovy znamená, že předmětem zkoumání, zda lze průkaz profesní způsobilosti vydat, má být rozsah absolvovaného pravidelného školení, který je zákonem dán právě povinnou výukou v rozsahu 35 hodin během pěti let. Tento „rozsah školení“ přitom zůstane zachován i v případě, kdy řidič se v některém roce nepodrobí pravidelnému kurzu v trvání sedmi hodin, pokud tento dílčí kurz absolvuje následně v dalších obdobích. Popsaný výklad přitom dává prostor i pro zohlednění takových nahodilých skutečností, jako je například dlouhodobá pracovní neschopnost řidiče, jeho pobyt v zahraničí (třeba i pracovní mimo EU) či ztráta zaměstnání, v jejímž průběhu řidič objektivně neví, zda ještě *pro futuro* bude práci řidiče vykonávat. Tento výklad navíc pomáhá překlenout i skutečnost, že v zákoně byla opomenuta transpozice ustanovení čl. 8 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/59/ES, podle kterého se osoby, jež přestaly vykonávat své povolání řidiče, musí předtím, než se vrátí k výkonu tohoto povolání, zúčastnit kurzu pravidelného školení.⁶ Je proto otázkou, zda doplnění zmocňovacího ustanovení bylo vůbec potřebné, respektive zda by nebylo vhodnější raději zákon doplnit o ustanovení, jež by transponovalo zmíněný čl. 8 odst. 4 směrnice 2003/59/ES.

Pokud by vyhláška Ministerstva dopravy, kterou k provedení doplněného zmocňovacího ustanovení bude třeba vydat,⁷ vycházela z výše uvedených principů, nenastane v praxi žádný zásadní problém. Podmínky pro „uznávání pravidelného školení“ by se tedy podle mého názoru v podstatě měly omezit pouze na dva předpoklady, a sice zda všechny roční kurzy pravidelného školení byly uskutečněny v průběhu pěti po sobě následujících let, a dále zda poslední roční kurz pravidelného školení proběhl nejpozději v předcházejícím roce.

⁴ Ustanovení § 48 odst. 2 zákona č. 247/2000 Sb. konkrétně stanoví následující: „Řidič se zúčastní pravidelného školení v celkovém rozsahu 35 hodin do konce pátého roku od data vydání průkazu podle § 52c. Pravidelné školení je rozděleno do ročních kurzů v rozsahu 7 hodin.“

⁵ BUŠTA, P. – KNĚŽÍNEK, J.: Zákon o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel s komentářem, 2. aktualizované vydání, Praha: Lenka Buštová – Venice Music Production, 2008, zejména s. 72.

⁶ Směrnice přitom za kurz označuje právě školení v rozsahu 35 hodin, jak to vyplývá z dikce přílohy I, oddílu 4 směrnice: „Povinné kurzy pravidelného školení pořádají schválená výcviková střediska. Musí trvat 35 hodin po celých pět let a být rozděleny alespoň do časových úseků trvajících vždy alespoň sedm hodin.“ Podle anglické, resp. německé jazykové verze: „Their duration must be of 35 hours every five years, given in periods of at least seven hours./ Die Dauer der Weiterbildung beträgt 35 Stunden alle fünf Jahre, die in Zeiteinheiten von jeweils mindestens sieben Stunden erteilt werden.“

⁷ Z logiky věci půjde téměř jistě pouze o rozsahem drobnou novelu stávající vyhlášky č. 156/2008 Sb.

Pokud by vyhláška naopak stanovila další podmínky, například tu, že je třeba doložit absolvování dílčího sedmihodinového kurzu v každém z pěti roků, byla by situace výrazně komplikovanější. Kdyby vyhláška například stanovila, že pravidelné školení nebude uznáno tomu, kdo vynechal některý ze sedmihodinových ročních kurzů, třebaže po pěti letech je schopen doložit absolvování všech předepsaných 35 hodin, znamenalo by to v podstatě neřešitelný problém. Odhlédneme-li od takových případů, jako je dlouhodobá pracovní neschopnost, spojená s nemožností absolvovat v daném roce dílčí kurz pravidelného školení, pořád zůstává k řešení řada případů, kdy řidič ze subjektivních důvodů neabsolvoval dílčí kurz v daném roce a tento svůj prohřešek dodatečně zhojil v dalších letech. Ačkoliv tím porušil zákon (a zřejmě tím mj. naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích⁸), nemělo by to být důvodem k nevydání průkazu profesní způsobilosti řidiče či k nějaké „dodatečnému“, zákonem neupravenému školení. V uvedeném případě totiž řidič objektivně byl proškolen, a to v zákonem vyžadovaném rozsahu, přičemž z materiálního pohledu je irelevantní, s jakým časovým rozestupem se tak stalo, pokud se vše vejde do zákonného limitu pěti let. Řidiči tedy lze uložit pokutu za přestupek, spočívající ve vynechání některého z dílčích sedmihodinových kurzů, pokud ale řidič nakonec, byť později, tento dílčí kurz spolu s ostatními dílčími kurzy absolvoval, nesmí být jeho prohřešek důvodem k odepření vydání průkazu profesní způsobilosti řidiče. Takové opatření by se totiž materiálně rovnalo sankci zákazu činnosti, kterou však zákon za porušení povinnosti stanovené v § 48 odst. 2 větě druhé zákona č. 247/2000 Sb. nepřipouští.⁹ Při opačném výkladu, který bych považoval za nepřijatelný, by totiž navíc ani nebylo zřejmé, jakým způsobem by mohl řidič své provinění proti § 48 odst. 2 větě druhé zákona č. 247/2000 Sb. odčinit. Při logice argumentů, které by byly takovou chybnou aplikací zákona nastaveny, by totiž ani nebylo možné uvažovat o vydání průkazu po dodatečné podstoupení zdokonalování odborné způsobilosti, neboť problém přetržení ročních kurzů by zůstal zachován, a to v extrémním případě po dobu 4 let. Ze všech právě uvedených důvodů by odepření vydat průkaz profesní způsobilosti řidiče tomu, kdo v žádosti o jeho vydání doložil, že absolvoval 35 hodin pravidelného školení, bylo nutné považovat za přístup, který neadekvátně zasahuje do práv řidiče, přesahuje zákonem vymezenou sankci za porušení zákona a v neposlední řadě také odporuje filozofii právní úpravy, u níž by racionální zákonodárce jistě nutně preferoval to, aby řidič na školení získal předepsané informace a mohl je by praxí uplatnit (materiální hledisko), namísto slepého lpění na požadavku, aby tyto informace získal v určitém roce (formální, či dokonce formalistické hledisko). Lze jen doufat, že podobnou filozofii bude ctít i Ministerstvo dopravy, až bude novou vyhlášku připravovat.

2. Oznamovací povinnost školícího střediska

Druhá ze změn, která díky novele zákona č. 247/2000 Sb. nabude účinnosti dnem 1. ledna 2010, se týká povinnosti provozovatelů školících středisek oznamovat úřadům skutečnosti související s konáním kurzů zdokonalování odborné způsobilosti. Podle současného § 51 odst. 1 písm. h) zákona má provozovatel školícího střediska tuto povinnost vůči obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle jeho místa podnikání nebo sídla.¹⁰ To je však úprava evidentně chybná, daná tím, že při projednávání původního

⁸ Citace § 46 odst. 1 zákona o přestupcích: „Přestupkem je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.“ Za tento přestupek lze, pochopitelně individuálně posouzené podle závažnosti, uložit pokutu do 30 000 Kč.

⁹ Za přestupek podle § 46 zákona o přestupcích zákaz činnosti uložit nelze.

¹⁰ Součástí oznámení je seznam přihlášených účastníků, místo, datum a čas zahájení výuky nebo výcviku. Oznámení se zasílá nejpozději 5 pracovních dnů před zahájením výuky nebo výcviku v rámci vstupního a pravidelného školení.

vládního návrhu novely v Poslanecké sněmovně¹¹ byl uplatněn nedokonalý pozměňovací návrh. Vládou předložený návrh totiž vycházel z koncepce, podle které udělování akreditací školícím střediskům mělo být v působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Poslanecká sněmovna sice na základě doporučení hospodářského výboru¹² rozhodla o tom, že akreditace budou udělovat krajské úřady, ale tuto koncepční změnu nedostatečně promítla do všech souvisejících ustanovení novely.¹³

Aktuální novela, účinná od 1. ledna 2010, se tento problém snaží vyřešit, když podle nové dikce § 51 odst. 1 písm. h) zákona č. 247/2000 Sb. bude mít provozovatel školícího střediska oznamovací povinnost primárně vždy vůči krajskému úřadu, zatímco vůči obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností se oznamovací povinnost uplatní pouze v případech, kdy se jedná o vstupní školení. To zřejmě souvisí se skutečností, že obecní úřad obce s rozšířenou působností posléze provádí zkoušky absolventů vstupního školení podle § 52b zákona. Zavedení oznamovací povinnosti vůči krajskému úřadu se pak jeví jako nezbytné k tomu, aby krajské úřady mohly začít efektivně vykonávat svou působnost na úseku státního dozoru nad zdokonalováním odborné způsobilosti řidičů.

Porušení povinnosti informovat obecní úřad obce s rozšířenou působností zůstává i nadále správním deliktem podle § 56 odst. 2 písm. f) zákona, za který lze provozovateli školícího střediska uložit pokutu až do výše 100 000 Kč. Je však bohužel více než politováníhodným důkazem nízké úrovně normotvorby poslaneckými pozměňovacími návrhy, že porušení oznamovací povinnosti vůči krajskému úřadu podle nebude sankcionovatelné, neboť související ustanovení § 56 odst. 2 písm. f) zákona nebylo nijak novelizováno. S porušením oznamovací povinnosti vůči krajskému úřadu se v dané skutkové podstatě správního deliktu prostě a jednoduše nepočítá. Chyba v zákoně, která vznikla v roce 2007 v důsledku neúplného pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně, tak byla odstraněna – (opět) pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně – pouze za cenu vytvoření jiné, neméně závažné mezery v právní úpravě.

Závěr

V pořadí desátá novela zákona č. 247/2000 Sb. ve mně vyvolává důvodnou pochybnost, zda vůbec měla být – navíc formou přílepku k obsahově nesouvisející novele zákona o civilním letectví – přijata. Nabízí se mi otázka, zda by právní úprava získávání a zdokonalování odborné způsobilosti neměla být – namísto nekonceptních, nedostatečně vyhodnocených a ve své podstatě nahodilých změn – podrobena důkladné analýze, po jejímž věcném i právním vyhodnocení by teprve došlo k předložení obsahově i formálně bezvadné novely, díky které by potom zákon mohl setrvat řadu let bez nutnosti přijímání dalších změn. Kladná odpověď na tuto otázku se však zřejmě nachází mimo společenskou realitu.

¹¹ Sněmovní tisk č. 185 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, V. volební období, 2007, www.psp.cz).

¹² Pozměňovací návrhy obsažené v usnesení hospodářského výboru Poslanecké sněmovny č. 108 ze 17. schůze konané dne 12. září 2007 (T 185/1), resp. obsažené v souhrnném sněmovním tisku č. 185/2.

¹³ Zákon č. 374/2007 Sb.