



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobkyně:

[redacted]
bytem [redacted]
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Douskem
se sídlem 8. Března 21/13, Liberec

proti

žalovanému:

Ministerstvo dopravy
se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 28. 4. 2017, č. j. 14/2017-510-RK/3,

takto:

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

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut její rozklad

Shodu s prvopisem potvrzuje:

a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2017, č. j. 29/2016-160-ADP/4 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že žalobkyni nebyla udělena akreditace k provádění dopravně psychologického vyšetření (dále jen „předmětná akreditace“) z důvodu, že přiloženými podklady spolehlivě neprokázala splnění zákonného požadavku délky praxe v rozsahu alespoň tří let.

2. Žalobkyně v žalobě předně uvedla, že se správní orgány omezily na posouzení jediné z podmínek pro udělení předmětné akreditace, kterou shledaly nesplněnou, aniž by se jakkoli vyjádřily k ostatním podmínkám a k podkladům dodaným žalobkyní, v čemž spatřuje zásadní nedostatek odůvodnění obou správních rozhodnutí. Žalobkyně je přesvědčena, že tyto ostatní, správními orgány opomenuté podmínky splňuje. S ohledem na posouzení tohoto žalobního bodu (viz bod 26 odůvodnění), soud pro stručnost tuto část argumentace žalobkyně vypustil.
3. Co se týče sporné otázky délky praxe, kterou žalobkyně prokazovala potvrzením Autoškoly Feprona a potvrzením [REDAKCE], dle žalobkyně žalovaný podmiňuje možnost získávat plnohodnotnou praxi pro udělení předmětné akreditace až získáním nejen vysokoškolského diplomu, ale také postgraduálního studia či programu pro celoživotní vzdělávání. Okamžik počátku získávání započitatelné praxe ovšem dle žalobkyně není zákonem stanoven a není vázán na získání vysokoškolského diplomu, případně na to navazujícího studia. Žalovaný tak nepřipustně rozšiřuje zákonem stanovené podmínky.
4. Žalovaný rovněž nepřímo a neoprávněně váže získání uznatelné praxe na výkon v oblasti dopravní psychologie pod supervizí akreditovaného dopravního psychologa. Žalobkyně poznamenala, že do 31. 7. 2011 mohl dopravně psychologické vyšetření provádět každý psycholog, když postačovala praxe 3-5 let v oboru psychologie obecně. Posléze byl zákonem č. 133/2011 Sb. novelizován zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „ZPPK“), a od 1. 8. 2011 může dopravně psychologické vyšetření provádět pouze fyzická osoba s předmětnou akreditací. Dle přechodného ustanovení zmíněné novely mohly osoby bez předmětné akreditace provádět dopravně psychologické vyšetření až do 1. 8. 2012. Žalobkyně připustila, že [REDAKCE] (Autoškola Feprona) nebyl akreditovaným dopravním psychologem, nicméně požadavek na supervizi akreditovaného dopravního psychologa, případně na spolupráci s ním je dalším nepřipustným rozšířením zákonem stanovených podmínek, neboť nevyplyvá ani ze ZPPK (ani z jeho pozdějších novelizací), ani z jiného právního předpisu. ZPPK zná po celou dobu pouze pojem „praxe v oblasti dopravní psychologie“, kterou žalobkyně doložila.
5. Pokud by totiž žalovaný přistupoval ke všem žadatelům o udělení předmětné akreditace shodně jako k žalobkyni, pak by předmětná akreditace nemohla být v letech 2012-2015 udělena žádnému žadateli, neboť by nikdo nebyl schopen splnit požadavek žalovaného na tříletou délku praxe pod dohledem akreditovaného dopravního psychologa, což se žalobkyni jeví jako nerealné.
6. Žalobkyně je dále toho názoru, že se žalovaný nevypořádal s její argumentací stran pojmu „oblast dopravní psychologie“, k němuž poskytla obsáhlý výklad ve svém rozkladu, přičemž žalovaný tento pojem nijak nerozvedl. Žalovaný patrně tento pojem ztotožňuje s výkonem dopravně psychologických vyšetření, což ovšem žalobkyně považuje za nemístné

zužující a v rozporu s dikcí ZPPK. Žalovaný tedy pouze uvádí, co on sám považuje za náležitou praxi, a to bez odkazů na jakékoli zdroje (literaturu, vyjádření, judikaturu atd.).

7. Další pochybení žalovaného shledává žalobkyně v tom, že u potvrzení Autoškoly Feprona žalovaný konstatoval jeho obsahovou nedostatečnost (nebyla uvedena žádná bližší specifikace výkonu činnosti v oblasti dopravní psychologie, ani např. jméno dopravního psychologa, s nímž žalobkyně spolupracovala), zatímco potvrzení dopravní psycholožky [REDAKCE], nezpochybňuje, byť v něm rovněž není uvedena bližší specifikace výkonu činnosti. Žalobkyně se domnívá, že potvrzení Autoškoly Feprona bylo obsahově adekvátní, nadto měl žalovaný dostatečným způsobem zjistit skutkový stav, tj. v případě pochybností měl žalobkyni vyzvat k objasnění podkladů.
8. Žalobkyně poukázala též na zásah do svého práva na svobodnou volbu povolání ve smyslu čl. 26 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod, na ušlý zisk a vzniklé náklady na prostory a technologie, které musela mít zajištěné současně s podáním své žádosti.
9. Závěrem žalobkyně uvedla, že postupovala v dobré víře a je na místě žalobě vyhovět na základě principu *in dubio mitius*, dle něž jsou orgány veřejné moci při více možnostech aplikace právních norem povinny zvolit ten způsob, který do práv daného subjektu zasahuje nejméně.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, přičemž předně zdůraznil, že podmínky stanovené ZPPK pro udělení předmětné akreditace musí být splněny kumulativně.
11. Dle žalovaného není pojem „dopravní psychologie“ nikde legislativně upraven, jeho výklad upřesňují právě dopravní psychologové. S ohledem na důležitost oboru dopravní psychologie, který má v krajním případě vyloučit agresivní a potenciálně nebezpečné řidiče (§ 87b odst. 1 ZPPK), a s tím související náročností a zodpovědností této práce, žalovaný dovozuje, že zákonem vyžadovaná praxe může být prováděna toliko pod dohledem jiného dopravního psychologa. To vyplývá i z požadavků na vzdělání, kdy je kromě obecného magisterského studia psychologie nutné absolvovat také postgraduální studium, či program celoživotního vzdělávání se specializací v oboru dopravní psychologie. Osoba potvrzující praxi musí splňovat vyšší požadavky než praktikant, jinak by nebyla způsobilá jej odborně vést. Již ze samotného slovního spojení „dopravně psychologická praxe“ sémanticky a logicky plyne, že k jejímu potvrzení je oprávněn výhradně dopravní psycholog.
12. K úpravě ZPPK v období let 2012-2015, kdy dle žalobkyně nemohl žádný z žadatelů o předmětnou akreditaci splňovat podmínku praxe pod supervizí dopravního psychologa, žalovaný podotkl, že v tomto období byla praxe prokazována potvrzením od psychologa, resp. klinické psychologické poradny, z něhož bylo zřejmé, že se žadatel věnoval oblasti dopravní psychologie. V současné době (srpen 2017) je již více než 200 akreditovaných dopravních psychologů, nejvhodnější praxí je tudíž ta v rámci jejich klinické poradny.
13. Naproti tomu žalobkyně prokazovala svou praxi potvrzením od osoby (Autoškola Feprona - [REDAKCE]), která nemá vzdělání v oblasti psychologie, nadto za období, kdy žalobkyně neměla dokončené své studium v magisterském oboru psychologie (k tomu došlo až 21. 5. 2015).
14. Žalovaný přitom setrval na svém přesvědčení, že o uznatelné praxi lze hovořit až po absolvování magisterského studia, ergo po získání teoretických znalostí, které žadatel následně rozvíjí při praktickém výkonu dopravní psychologie.

15. Žalovaný připustil, že se výslovně nevyjádřil k dalším podmínkám udělení předmětné akreditace, leč nedomnívá se, že by to mělo vést k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť z jeho výrokové části je zřejmé, na základě jakého zákonného ustanovení byla žádost žalobkyně zamítnuta, včetně konkrétních důvodů.

Jednání před soudem

16. Při jednání dne 7. 12. 2020 žalobkyně odkázala na svou žalobu, stručně shrnula její obsah a setrvala na ní. Žalovaný rovněž odkázal na své vyjádření a dále na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2020, č. j. 11 A 3/2018-47, jenž se zabíral obdobnou věcí a ztotožnil se s argumentací žalovaného.

Posouzení žaloby soudem

17. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
18. Podle § 87a odst. 5 ZPPK, ve znění do 30. 6. 2017, *ministerstvo udělí akreditaci k provádění dopravně psychologického vyšetření na žádost fyzické osobě, která*
- a) absolvovala akreditované magisterské studium v oboru psychologie,*
 - b) absolvovala postgraduální studium v oboru dopravní psychologie akreditovaného studijního programu nebo programu celoživotního vzdělávání prováděného vysokou školou,*
 - c) má alespoň 3 roky praxe v oblasti dopravní psychologie a*
 - d) má k dispozici vybavení nezbytné pro řádné provádění dopravně psychologického vyšetření.*
19. Podle § 87b odst. 1 ZPPK, ve znění do 30. 6. 2017, *dopravně psychologickým vyšetřením se zjišťuje psychická způsobilost k řízení motorových vozidel (dále jen „psychická způsobilost“).*
20. Soud konstatuje, že ani ZPPK, ani prováděcí vyhláška č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů, výslovně nestanoví konkrétní požadavky pro praxi v oblasti dopravní psychologie a ani to, že tato praxe má být vykonávána po absolvování akreditovaného magisterského studia v oboru psychologie, popř. postgraduálního studia nebo programu celoživotního vzdělávání prováděného vysokou školou v oboru dopravní psychologie.
21. Soud však považuje argumentaci žalovaného, na jejímž základě tyto podmínky dovodil, za logickou, soudržnou a přezkoumatelnou. Žalovaný příležitostně poukázal na důležitost oboru dopravní psychologie, která vyplývá z jeho cíle – zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích vyloučením agresivních a potenciálně nebezpečných řidičů, tedy ochrana života, zdraví a majetku osob. To se ostatně projevilo ve vůli zákonodárce zpřísnit podmínky pro výkon dopravně psychologického vyšetření, když před 1. 8. 2011 nebyla potřebná akreditace a vyšetření mohl provádět každý psycholog, či klinický psycholog.
22. Jestliže pak § 87a odst. 5 ZPPK hovoří o praxi v „oblasti dopravní psychologie“, která je nezbytná k udělení akreditace k provádění dopravně psychologického vyšetření, je nutné z hlediska přístupu sémantického i teleologického zaujmout výklad, že garantem náležité praxe musí být dopravní psycholog, ať již akreditovaný, nebo psycholog, resp. klinická psychologická poradna zabývající se dopravní psychologií (v období let 2012-2015, kdy bylo fakticky vyloučeno získat praxi pod dohledem akreditovaného dopravního

psychologa). V každém případě se tedy musí jednat o psychologa, nikoli o jakoukoli osobu, která může být profesně spojena s dopravní psychologií (např. autoškola). Jestliže totiž zákon vyžaduje získání vzdělání v oboru obecné psychologie a posléze specializované dopravní psychologie, není zde žádného racionálního důvodu, aby následně slevil z tohoto nároku při získávání odpovídající praxe, tj. aby umožnil získat ji pod dohledem jiné osoby než psychologa. Nelze též přisvědčit žalobkyni, že žalovaný zužuje pojem dopravní psychologie (dopravní psychologií se rozumí toliko výkon dopravně psychologických vyšetření), jednak proto, že v kontextu předmětné akreditace a odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 3/4) je tato interpretace žalovaného logická, a jednak proto, že tato argumentace žalovaného primárně směřuje k závěru, že praxe žadatele o předmětnou akreditaci může být supervizována pouze psychologem. Soud se tak v tomto zcela ztotožňuje s žalovaným.

23. Soud souhlasí i s názorem žalovaného, že uznatelnou praxi lze získat až po absolvování magisterského a navazujícího postgraduálního studia, tedy po získání teoretických znalostí. Soud připouští, že student může během studia získávat i praktické znalosti, ať již přímo ve škole, nebo prací v oboru. Takovouto praxi však nelze považovat za plnohodnotnou, neboť student dosud nezískal a neosvědčil veškeré teoretické znalosti, přičemž teoretické znalosti musí logicky předcházet znalostem praktickým. K tomu lze odkázat na jiné profese, např. pro výkon advokacie je nutné vykonávat praxi advokátního koncipienta (či jinou započitatelnou praxi) po dobu 3 let, a to po absolvování magisterského studia v oboru právo (srov. § 5, § 6 a § 36 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii). Je pravdou, že v případě advokacie vyplývá uznatelnost praxe přímo z dikce zákona, neboť nejprve je třeba stát se advokátním koncipientem, a to po absolvování magisterského studia, a teprve poté lze získávat potřebnou praxi. Tato výslovná právní úprava je však jen promítnutím obecného principu – je-li pro určité povolání požadováno vzdělání a praxe, pak vzdělání předchází praxi.
24. K předchozímu odstavci soud poukazuje na recentní rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2020, č. j. 11 A 3/2018-47, který posuzoval totožnou otázku – zda lze u žadatele o předmětnou akreditaci akceptovat praxi získanou před dokončením postgraduálního studia v oboru dopravní psychologie akreditovaného studijního programu nebo programu celoživotního vzdělávání prováděného vysokou školou, přičemž i v citovaném rozsudku se soud přiklonil k nutnosti nejprve získat vzdělání (teoretické znalosti) a teprve poté praxi. Nutno dodat, že prvostupňové rozhodnutí uvádí, že započitatelnou praxi lze získávat již po absolvování magisterského studia (pročež akceptuje potvrzení dopravní psycholožky [redacted] za období červen-srpen 2015), naopak z napadeného rozhodnutí (str. 4, předposlední odstavec) jasně plyne, že žalovaný trvá na absolvování navazujícího studia. Poněvadž dle ustálené judikatury tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z hlediska soudního přezkumu jeden celek, viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, nelze mít tuto korekci názoru prvostupňového orgánu za vadu.
25. Vycházejí z výše uvedeného pak soud aprobují závěr žalovaného, že žalobkyně nedoložila odbornou praxi v délce 3 let. Z potvrzení Autoškoly Feprona ([redacted]) je na první pohled zřejmé, že praxe byla vykonávána převážně před dokončením studia (magisterského ke dni 21. 5. 2015, navazujícího ke dni 22. 6. 2016, žádost byla podána dne 1. 11. 2016). Výzva žalobkyni k

objasnění tohoto podkladu ze strany žalovaného tudíž nebyla na místě, neboť hlavní nedostatek tohoto podkladu (započitatelných od skončení navazujícího studia by bylo necelých 5 měsíců) nebylo možné odstranit a správní orgány nemusely dále zjišťovat, zda v rámci praxe v této autoškole žalobkyně spolupracovala s dopravním psychologem (což beztak nečinila, jak sama připouští). Vytknutí obsahových nedostatků dotčeného potvrzení v rozhodnutích správních orgánů tak lze považovat za podružné a mající za cíl spíše z opatrnosti uvést veškeré vady podkladu žádosti. Naopak v případě potvrzení dopravní psycholožky [REDAKCE] je zjevné, že praxe byla prováděna pod dohledem dopravního psychologa, pročť ji prvostupňový orgán započtl, byť z napadeného rozhodnutí plyne, že byla prováděna před absolvováním navazujícího studia, takže ji akceptovat nelze.

26. Stran toho, že správními orgány byla přezkoumávána pouze jediná podmínka (a související podklady) pro získání předmětné akreditace, soud uvádí, že se s přihlédnutím k okolnostem nejedná o rozhodnou skutečnost. Podmínky pro získání předmětné akreditace musí být splněny kumulativně, tudíž nedodržení byť jediné podmínky vede k jejímu neudělení. Správní orgány označily podmínku, kterou žalobkyně nenaplnila, a uvedly k ní patřičné odůvodnění. Soud vnímá argument žalobkyně, že ohledně splnění ostatních podmínek zůstala v nejistotě, leč současně považuje přezkoumání ostatních podmínek za redundantní a žalobkyní navrhované zrušení napadeného rozhodnutí za bezpředmětné. Pokud soud již potvrdil přesvědčení žalovaného a vyslovil právní názor (kterým by byl žalovaný při svém dalším rozhodování vázán), že žalobkyně nesplnila jednu z podmínek pro udělení akreditace, bylo by další rozhodnutí žalovaného po stránce výroku shodné a předmětná akreditace by nebyla udělena, a to bez ohledu na to, zda by žalobkyně ostatní podmínky splňovala, či by se případně přidala další nesplněná podmínka. Soud by proto vyslovil vadu napadeného rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti (nedostatku důvodů rozhodnutí) jen tehdy, rušil-li by napadené rozhodnutí pro chybné posouzení podmínky požadované praxe, kdy by žalovaný byl povinen znovu přezkoumat splnění všech podmínek. K tomu však nedošlo.
27. Konečně, ohledně ústavního práva na svobodnou volbu povolání soud uvádí, že toto právo je v podrobnostech regulováno podústavním právem, konkrétně ZPPK, a žalobkyně zákonným požadavkům na udělení předmětné akreditace nevyhověla. Co se týče principu *in dubio mitius*, tento nelze v projednávané věci užít, neboť přichází v úvahu výhradně při existenci vícero možností aplikace normy, kdy nelze zejména teleologickou metodou dospět k jednoznačnému výkladu. Soud ovšem o výkladu § 87a odst. 5 ZPPK žádné pochybnosti nemá a plně se ztotožňuje s názledeem žalovaného.

Závěr

28. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
29. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 7. prosince 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu