



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. F.**, zast. Mgr. Jířím Douskem, advokátem se sídlem 8. března 21/13, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2020, č. j. 8 A 119/2017 - 76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 28. 4. 2017, č. j. 14/2017-510-RK/3; tímto rozhodnutím ministr dopravy zamítl rozklad stěžovatelky a současně potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 2. 1. 2017, č. j. 29/2016-160-ADP/4, kterým nebyla stěžovatelce udělena akreditace k provádění dopravně psychologického vyšetření z důvodu nesplnění podmínek v § 87a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Dne 1. 11. 2016 stěžovatelka požádala o udělení akreditace k provádění dopravně psychologického vyšetření. Za účelem prokázání zákonem požadovaných podmínek ohledně vzdělání a praxe stěžovatelka předložila: (i) diplom Univerzity Palackého v Olomouci ze dne 21. 5. 2015 potvrzující absolvování akreditovaného magisterského studia v oboru psychologie,

(ii) osvědčení Univerzity Palackého v Olomouci o absolvování programu celoživotního vzdělávání v oboru dopravní psychologie dne 22. 6. 2016, (iii) vyjádření dopravní psycholožky Mgr. D. M. ze dne 13. 9. 2016, podle něhož stěžovatelka „*prováděla v období červen až srpen 2015 dopravněpsychologická vyšetření pod supervizí dopravního psychologa*“, a (iv) vyjádření Autoškoly Feprona vystavené Ing. M. F., Ph.D. ze dne 13. 10. 2016, v němž se uvádí, že stěžovatelka „*vykonávala od 2. 4. 2012 na našem pracovišti praxi v dopravní psychologii*“.

[3] Žalovaný uvedené podklady posoudil a konstatoval, že vyjádření vystavené Autoškolou Feprona není způsobilé prokázat požadovanou 3 letou praxi v oboru, protože výkon praxe předcházet ukončení vysokoškolského studia; vyjádření navíc neobsahuje ani bližší specifikaci výkonu činnosti v oblasti dopravní psychologie, vč. jména dopravního psychologa, s nímž stěžovatelka spolupracovala. Stěžovatelka tak doložila odbornou praxi pouze po dobu 3 měsíců, jak je zřejmé z vyjádření dopravní psycholožky Mgr. M., a proto žalovaný její žádosti nevyhovět a akreditaci jí neudělil. Toto rozhodnutí stěžovatelka napadla rozkladem, který ministr dopravy zamítl, neboť podobně jako žalovaný vyšel z toho, že předpokladem praktického rozvíjení znalostí v oblasti dopravní psychologie je logicky nejprve jejich nabytí při vysokoškolském studiu oboru psychologie a postgraduálním studiu dopravní psychologie. Teprve takto nabyté teoretické znalosti lze následně aplikovat a rozvíjet v praxi po dobu tří let požadovanou zákonem. Neudělení akreditace z důvodu nesplnění podmínky praxe podle § 87a odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu tak bylo podle ministra dopravy zcela na místě.

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Proti rozhodnutí ministra dopravy podala stěžovatelka žalobu, kterou městský soud zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V odůvodnění městský soud připustil, že zákon o silničním provozu výslovně nestanoví konkrétní požadavky pro praxi v oblasti dopravní psychologie a ani to, že tato praxe má být vykonávána až po absolvování akreditovaného magisterského studia v oboru psychologie, popř. postgraduálního studia nebo programu celoživotního vzdělávání prováděného vysokou školou v oboru dopravní psychologie. Přesto se městský soud přiklonil k závěrům správních orgánů a konstatoval, že garantem náležité praxe musí být v každém případě psycholog, nikoli jakákoli osoba, která může být profesně spojena s dopravní psychologií – např. autoškola, jako tomu bylo v případě stěžovatelky. Městský soud souhlasil i s tím, že uznatelnou praxi lze získat až po absolvování magisterského a navazujícího studia, tj. po získání teoretických znalostí. Student může získávat praktické zkušenosti i během studia, avšak tuto praxi nelze považovat za plnohodnotnou, neboť dosud nezískal a neosvědčil veškeré teoretické znalosti, které musí logicky předcházet praxi; k tomu městský soud odkázal i na jiné profese s tím, že např. pro výkon advokacie je nutné vykonávat praxi advokátního koncipienta (či jinou započítatelnou praxi) po dobu 3 let, a to po absolvování magisterského studia v oboru právo [viz § 5, § 6 a § 36 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“)].

[6] S ohledem na uvedené, městský soud aproboval závěry správních orgánů, podle nichž stěžovatelka nedoložila náležitou odbornou praxi v délce 3 let. Z vyjádření Autoškoly Feprona je na první pohled zřejmé, že praxe byla vykonávána převážně před dokončením studia a nebylo tak třeba vyzývat stěžovatelku k objasnění obsahových nedostatků tohoto podkladu – tedy k tomu, zda v rámci praxe v této autoškole spolupracovala s dopravním psychologem, či nikoli. Vytknutí těchto obsahových nedostatků dokládané praxe ze strany žalovaného měl městský soud spíše za podružné, podstatná podle jeho názoru byla délka započítatelná praxe, která následovala po dokončení vysokoškolského studia a zjevně nedosahovala tří let.

pokračování

[7] Závěrem městský soud poznamenal, že zákonné podmínky musí být v daném případě splněny kumulativně, a pokud není splněna byt' jen jedna z nich, nelze rozhodnout jinak než akreditaci neudělit, aniž by se správní orgány nutně musely věnovat splnění podmínek dalších. Nesplnění podmínky podle § 87a odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu považoval městský soud za zcela zřejmé a nezasahující do ústavního práva na svobodnou volbu povolání a práva podnikat; současně neshledal ani prostor pro aplikaci principu *in dubio mitius*, neboť zejména teleologickou metodou výkladu lze dospět k jasnému závěru, jenž nepřipouští dvojí výklad.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] V kasační stížnosti stěžovatelka rozporovala závěry správních orgánů potažmo městského soudu, které podle ní překračují dikci zákona o silničním provozu a ve výsledku vedou k rozšíření podmínek pro udělení akreditace k provádění dopravně psychologického vyšetření. Podle stěžovatelky je napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, neboť se důsledně nevypořádal s její argumentací. Bezdůvodně akceptoval, že se správní orgány nevyjádřily ke splnění dalších zákonem požadovaných podmínek pro udělení akreditace [§ 87a odst. 5 písm. a), b) a d) zákona o silničním provozu]. Podobně bez bližší argumentace městský soud popřel zásah do ústavního práva na svobodnou volbu povolání a podnikání podle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, jakož i možnost aplikace principu *in dubio mitius*, kterého se stěžovatelka v žalobě z procesní opatrnosti dovolávala.

[9] Stěžovatelka připomněla, že podmínka pro udělení akreditace dle § 87a odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu nebyla a není nijak vázána na uznatelnou délku praxe vykonanou pod dohledem akreditovaného dopravního psychologa. Zákon o silničním provozu zná pouze pojem „praxe v oblasti dopravní psychologie“, kterou stěžovatelka podle svého přesvědčení řádně doložila. Ohledně délky praxe pak stěžovatelka uvedla, že ani zde zákon nijak blíže nekonkretizuje okamžik počátku získávání započitatelné praxe; tato praxe není ze zákona podmíněna získáním vysokoškolského diplomu, příp. absolvováním navazujícího studia. Zákon nestanovuje nutnost splnit požadovanou praxi až po ukončení vysoké školy. V tomto ohledu stěžovatelka též poznamenala, že má živnostenské oprávnění na vázanou živnost s předmětem podnikání „psychologické poradenství a diagnostika“, která jí vznikla dne 13. 10. 2017 a ke které je nutná rovněž tříletá praxe. Je tedy evidentní, že stěžovatelka požadovanou praxi, jakož i další podmínky splňuje a akreditace jí měla být udělena.

[10] Na základě toho stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí ministra dopravy, eventuálně aby zrušil jen napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že smyslem zavedení institutu akreditace pro obor dopravní psychologie byla snaha, aby dopravně psychologické vyšetření prováděly osoby, které budou mít dostatečné teoretické i praktické znalosti a zkušenosti. Metodou teleologického výkladu, ale i výkladem logickým lze dle názoru žalovaného dospět k závěru, že zákonem požadovaná praxe má být vykonávána až po absolvování postgraduálního studia nebo programu celoživotního vzdělávání prováděného vysokou školou v oboru dopravní psychologie. Nelze akceptovat situaci, že by žadatel bez teoretických znalostí získával praxi v daném oboru, ani situaci, kdy tak činil bez součinnosti s osobou, která má akreditaci k provádění dopravně psychologického vyšetření. V závěru proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení ve výši 900 Kč dle vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely

rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu (dále jen „vyhláška č. 254/2015 Sb.“).

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž je třeba přihlížet, i kdyby ji stěžovatelka nenamítala – tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského, resp. městského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak měl městský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by jí měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[15] Nejvyšší správní soud v daném případě žádnou takovou objektivní překážku, která by bránila věcnému přezkumu napadeného rozsudku, neshledal. A skutečnost, že městský soud výslovně nereagoval na každé dílčí tvrzení stěžovatelky, na uvedeném nic nemění (viz dále). Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (např. v rozsudku ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19, či ze dne 30. 9. 2020, č. j. 4 As 79/2020 - 42), že je třeba, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech implikovat i odpověď na některé námitky dílčí a související. Úkolem městského soudu tak bylo vypořádat se se základním obsahem a smyslem žalobní argumentace, což se stalo. Ostatně stěžovatelka proti nosným závěrům městského soudu v kasační stížnosti brojí a polemizuje s nimi, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasí, neznamená, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[16] Jinou otázkou je správnost, resp. zákonnost rozsudku městského soudu, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval následně – při věcném posouzení námitek týkajících se neudělení akreditace z důvodu nesplnění podmínek v § 87a odst. 5 zákona o silničním provozu, podle něhož „[m]inisterstvo 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.“

[17] Citované ustanovení je součástí zákona o silničním provozu s účinností od 1. 8. 2011 – a to na základě novely provedené zákonem č. 133/2011 Sb., do něhož bylo toto ustanovení

pokračování

vloženo v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky na základě pozměňovacího návrhu poslance Karla Šídla předneseného bez bližšího odůvodnění [v podrobnostech viz rozprava ve druhém čtení a sněmovní tisk č. 26/4, pozměňovací návrhy, bod C. 5), 6. volební období 2010 - 2013, digitální repozitář, www.psp.cz]. Nicméně ze samotné podstaty věci je možné bezpečně dovést snahu zákonodárce zavést určité kvalifikační předpoklady pro výkon dopravně psychologického vyšetření prováděného psychologem nebo klinickým psychologem; jejich původní oprávnění k výkonu této činnosti nyní musí ověřit a uznat akreditační autorita, kterou je Ministerstvo dopravy.

[18] Smyslem a účelem zavedení institutu akreditace je ověření a garance určité kvality dopravně psychologického vyšetření, jímž se zjišťuje psychická způsobilost k řízení motorových vozidel (§ 87b odst. 1 zákona o silničním provozu). Uvedené potvrzuje i žalovaný, podle jehož vyjádření bylo potřeba zabezpečit zvýšenou kvalitu dané činnosti tím, že ji mohou provádět pouze osoby s dostatečnými teoretickými znalostmi a praktickými zkušenostmi. Právě potřeba náležitých znalostí a zkušeností se zrcadlí v požadavcích či podmínkách pod písm. a), b) a c) odst. 5 § 87a zákona o silničním provozu; písm. d) tohoto ustanovení pak odráží potřebu dostatečného materiálního zabezpečení či zázemí. To v případě stěžovatelky nebylo shledáno jako problém, resp. žalovaný ani ministr dopravy splnění této podmínky nerozporoval, ani se jí v odůvodnění rozhodnutí blíže nezabýval, stejně jako podmínkou dostatečného vzdělání. Rozporuje-li tento přístup stěžovatelka s tím, že bylo na místě posoudit splnění či nesplnění všech podmínek, pak Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem opakuje, že se jedná o podmínky kumulativní. Není-li tedy jedna z nich splněna, nelze akreditaci udělit a postrádá hlubší smysl zabývat se splněním podmínek dalších.

[19] Základem pro neudělení akreditace stěžovatelce bylo to, že neprokázala, že „*má alespoň 3 roky praxe v oblasti dopravní psychologie*“ [§ 87a odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu], což je podstatou souzené věci, k níž Nejvyšší správní soud konstatuje následující.

[20] Stěžovatelce lze dát za pravdu, že citovaná dikce zákona o silničním provozu upravující požadavek praxe je dosti strohá a nijak nekonkretizuje nejen obsah této praxe, ale ani okamžik, od něhož je potřeba počítat délku praxe. To ovšem neznamená, že by bylo možné žadateli o akreditaci uznat jakoukoli praxi v oboru dopravní psychologie, která by byla započata kdykoli. Ani při výkladu § 87a odst. 5 zákona o silničním provozu nelze odhlédnout od interpretační maximy, že zákonodárce je v zásadě regulativně racionální a tedy teleologicky konzistentní, což znamená, že shora popsanou změnou zákona sledoval garanci určité úrovně a kvality dopravně psychologického vyšetření, jehož důležitost je v aplikační praxi neoddiskutovatelná [srov. § 87a odst. 1 zákona o silničním provozu, podle něhož se povinné dopravně psychologické vyšetření vztahuje na řidiče zde uvedených skupin vozidel, např. řidiče autobusů anebo nákladních vozidel a souprav nad 7,5 tuny (s výjimkami v odst. 8); současně musí psychickou způsobilost, která se zjišťuje právě dopravně psychologickým vyšetřením, prokázat ten, kdo žádá o vrácení řídičského oprávnění, které pozbyl v důsledku uloženého trestu či dosažení celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů – srov. § 87a odst. 3 ve spojení s § 102 odst. 6 a § 123d odst. 3 zákona o silničním provozu].

[21] Kvalitu dopravně psychologického vyšetření zajišťuje nejen nutnost vysokoškolského vzdělání, ale i praxe, u níž je jako minimální stanovena doba 3 let, a Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pro její počátek je určující právě ukončení vysokoškolského studia v daném oboru. Obecně platí, že nejprve je nutno získat určité penzum teoretických znalostí, které lze následně rozvíjet v praxi a získávat tak potřebné zkušenosti. Tomu ostatně odpovídá i posloupnost jednotlivých požadavků v § 87a odst. 5 zákona o silničním provozu, v němž jsou nejprve pod

písm. a) a b) obsaženy požadavky na vzdělání, a poté pod písm. c) požadavek ohledně praxe. Nejen výkladem teleologickým, jdoucím po smyslu a účelu zákona, tak jak byl naznačen výše, nýbrž i výkladem logickým a systematickým lze podle názoru Nejvyššího správního soudu dospět k přesvědčivému a jednoznačnému závěru, že zákonem stanovenou dobu praxe tří let je třeba počítat až po absolvování vysokoškolského studia.

[22] Je-li nezbytné – před počátkem (započitatelné) praxe – absolvovat jak (i) vysokoškolské studium v akreditovaném magisterském studijním programu v oboru psychologie, tak (ii) jakousi jeho „nadstavbu“ v podobě postgraduálního studia anebo programu celoživotního vzdělávání, v tuto chvíli ponechává Nejvyšší správní soud stranou. Žalovaný a ministr dopravy v tomto směru nebyli úplně konzistentní, neboť z rozhodnutí o rozkladu je zřejmé, že je potřeba před počátkem (započitatelné) praxe ukončit obě dvě uvedená studia; naproti tomu prvostupňové rozhodnutí stojí na tom, že postačí ukončit pouze vysokoškolské studium, nikoli nutně též jeho „nadstavbu“ (proto také výslovně v odůvodnění jako započitatelnou praxi uznalo tříměsíční praxi stěžovatelky, kterou pod supervizí dopravní psycholožky Mgr. M. vykonávala v období června až srpna 2015). Z hlediska zákonnosti obou těchto správních rozhodnutí, které tvoří spolu jeden celek, jakož i následného rozsudku městského soudu je podstatné, že na základě zjištěných skutkových okolností věci je více než jasné, že ani v jednom případě by stěžovatelka podmínku tříleté praxe nesplnila. Stěžovatelka své vysokoškolské studium v magisterském studijním programu v oboru psychologie absolvovala v květnu 2015, v červnu 2016 pak úspěšně ukončila program celoživotního vzdělávání v oboru dopravní psychologie, přičemž hned v témže roce (v listopadu 2016) požádala o udělení akreditace. Je tedy evidentní, že požadavek tříleté praxe, která je započitatelná až po ukončení vysokoškolského studia, stěžovatelka skutečně splnit nemohla, ať už by tato praxe byla počítána kterýmkoliv z naznačených způsobů.

[23] Podobně považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné, aby se na podkladě nyní posuzovaného případu autoritativně vyjadřoval k obsahu požadované praxe – tedy k tomu, zda je nezbytné, aby tato praxe byla vždy a za všech okolností vykonávána pod kuratelou akreditovaného dopravního psychologa, jak tvrdí žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Zákon v tomto ohledu opět mlčí a do budoucna by bylo jistě žádoucí zpřesnit ho tak, aby bylo opravdu jasné nejen to, jakým způsobem má být praxe počítána (viz výše), ale zejména to, jaký má mít tato praxe obsah – jinými slovy, co se rozumí pojmem „*praxe v oblasti dopravní psychologie*“.

[24] Městský soud zdůraznil, že se musí jednat o praxi pod dohledem psychologa, a nikoli jiné osoby, např. autoškoly, jako v případě stěžovatelky. V tom lze s městským soudem nepochybně souhlasit. A poukázal-li městský soud pro srovnání na praxi advokátních koncipientů, nutno poznamenat, že výkon jejich praxe je v zákoně opravdu podrobně upraven a výslovně stanoví, co lze pokládat za „*praxi advokátního koncipienta*“ (§ 6 odst. 2 zákona o advokacii). Obdobně také např. v případě znalců zákon upravuje, že je potřeba mít pětiletou praxi i to, co jí rozumí (viz § 8 odst. 2 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, podle něhož „*[a]ktivní odbornou praxí zaměřenou na daný obor a dané odvětví se rozumí pro účely tohoto zákona výkon odborných činností náležejících do daného oboru a daného odvětví po ukončení vysokoškolského studia, případně nejvyššího možného dosažitelného vzdělání, bezprostředně předcházející podání žádosti o zápis do seznamu znalců*“).

[25] Nejvyšší správní soud – i přes popsané nedostatky aplikovaného § 87a odst. 5 zákona o silničním provozu přijatého na základě shora zmíněného poslaneckého pozměnovacího návrhu – konstatuje, že lze rozumně dovodit, že tříletá praxe, která má být započitatelná pro účely udělení akreditace k provádění dopravně psychologického vyšetření, musí být vykonávána

pokračování

až po absolvování požadovaného vysokoškolského studia. To v případě stěžovatelky zjevně naplněno nebylo, a proto její kasační stížnost nemůže být důvodná.

[26] Nic na tom nemůže změnit ani poukaz stěžovatelky, že disponuje vázanou živností s předmětem podnikání „*psychologické poradenství a diagnostika*“. Jde o skutkovou novotu uvedenou až v kasační stížnosti, k níž Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.) – byť se jí stěžovatelka snaží podpořit či rozvinout svoji dosavadní argumentaci. V ní však naprosto přehlíží, že pro danou živnost požadovaná odborná způsobilost odpovídá výše uvedenému obecnému předmětu podnikání, nikoli zvláštním požadavkům pro obor dopravní psychologie [viz příloha 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle níž navíc v případě absolvování jednooborového studia psychologie, jež stěžovatelka osvědčila vysokoškolským diplomem, postačí toliko „*1 rok praxe v oboru...*“].

[27] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud podobně jako městský soud neměl pochyb o výkladu § 87a odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu v tom smyslu, že jde o praxi po ukončení vysokoškolského studia, nebylo nutno zohlednit ani zásadu, dle níž se v pochybnostech postupuje mírněji (*in dubio mitius*), již se stěžovatelka dovolávala. A namítala-li stěžovatelka porušení svého ústavně zaručeného práva na svobodnou volbu povolání a práva podnikat podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, pak je třeba poznamenat, že tato související základní práva nejsou absolutní.

[28] Uvedená práva se řadí do skupiny hospodářských práv, jež mohou podléhat a v praxi také podléhají různým omezením, na něž Ústavní soud vztáhl test racionality s tím, že např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, č. 437/2012 Sb., poukázal na rozsáhlý prostor pro diskreci zákonodárce, který má s ohledem na dikci čl. 41 Listiny základních práv a svobod „*relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku, leč ani ta není absolutní. Ve svém uvážení je vázán především čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu...*“. Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákonná úprava aplikovaná v nyní souzené věci nepopírá samotnou podstatu, smysl a existenci práva na svobodnou volbu povolání a podnikání stěžovatelky, pouze ho omezuje, resp. podmiňuje – a to zcela legitimním a racionálním způsobem. Podmínka praxe, jejíž výkon má následovat až po nabytí teoretických znalostí studiem na vysoké škole, v daném případě představuje rozumný prostředek, který má přispět k tomu, aby vysoce odbornou, důležitou a zodpovědnou činnost spočívající v dopravně psychologickém vyšetření vybraných řidičů motorových vozidel vykonávaly osoby, o jejichž vzdělání v oboru a dostatečných zkušenostech napanují důvodné pochybnosti.

[29] Pro úplnost je třeba ještě dodat, že v souvislosti s tvrzeným zásahem do práva na svobodnou volbu povolání a podnikání poukázala stěžovatelka též na ušlý zisk a vzniklé náklady na materiální vybavení, které musela mít zajištěné současně s podáním své žádosti; městský soud se tomuto tvrzení stěžovatelky výslovně nevěnoval, což ovšem nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Jak již bylo naznačeno, Nejvyšší správní soud považuje za podstatné, že se městský soud řádně vypořádal se základem žaloby, vč. námitky týkající se zásahu do práva podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod, kterou neshledal důvodnou. Stěžovatelce nebyla akreditace udělena v souladu se zákonem a v takovém případě musí z logiky věci (*implicitě*) přijmout též podnikatelská rizika s tím spojená a nést následky – ať už v podobě ušlého zisku anebo vstupní investice do nezbytného vybavení.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému však žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. A v souvislosti s žalovaným požadovanou paušální náhradou nákladů ve výši 900 Kč dle vyhlášky č. 254/2015 Sb. Nejvyšší správní soud dodává, že podle ustálené judikatury se tato vyhláška v soudním řízení správním neuplatní (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. března 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu