

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **Statutární město Kladno**
sídlem náměstí starosty Pavla 44, Kladno
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Martinem Lukášem
sídlem Na Florenci 2116/15, Nové Město, Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5
zastoupen advokátem JUDr. Jaromírem Bláhou
sídlem Prvního pluku 206/7, Karlín, Praha 8

**o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením
takto:**

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Krajského soudu v Praze, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou ze dne 4. 10. 2022 podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti (omezení níže uvedených linek a vyřazení linek MHD zajišťovaných a hrazených žalobcem ze systému PID) účinný od 1. 9. 2022 na základě aplikace Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje je nezákonný, a to v rozsahu dále konkretizovaném v žalobě, pokud mění stav následujících autobusových linek platný ke dni 31. 8. 2022: (i) linka č. 300 (Praha, Nádraží Veveř – Buštěhrad – Kladno, Energie); (ii) linka č. 322 (Praha, Nádraží Veveř – Lidice – Kladno – Vinařice – Slaný, aut. nádr.); (iii) linka č. 324 (Praha, Zličín – Kladno – Slaný, Rabasova); (iv) linka č. 330 (Praha, Nádraží Veveř – Kladno – Libušín, nám.); (v) linka č. 399 (Praha, Nádraží Veveř – Kladno – Libušín – Smečno); (vi) linka č. 565 (Kladno, aut. nádr. – Vinařice – Slaný, aut. nádr.); (vii) linka č. 621 (Kladno, nám. Svobody – Libušín – Smečno); (viii) linka č. 624 (Kladno, nám. Svobody – Dřetovice); (ix) linka č. 629 (Bratronice, Dolní Bezděkov – Kladno – Dřetovice) a (x) linky č. 601 až 611 a 613 až 616 MHD Kladno. Zároveň žalobce požaduje, aby soud žalovanému zakázal, aby v zásahu spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti účinném

od 1. 9. 2022 porušujícím žalobcova práva pokračoval, a zároveň přikázal obnovení rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované žalovaným ve stavu před zásahem spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti účinném od 1. 9. 2022.

2. Žalobce namítá nezákonnost výše uvedeného omezení rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti (dále jen „sporné změny“) pod úroveň vyžadovanou §§ 2 a 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o službách v přepravě“) a pod úroveň tzv. (základní) dopravní obslužnosti pro území kraje. Sporné změny jsou zásahem zaměřeným přímo proti žalobci, neboť jsou přímým důsledkem neakceptování návrhu smlouvy o zajišťování a financování dopravní obslužnosti (dále jen „smlouva o DO“). Sporné změny jsou nezákonným zásahem, jelikož byly učiněny na základě Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje (dále jen „SDO“), které jsou koncipovány v rozporu s §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě a byly přijaty zastupitelstvem Středočeského kraje v rozporu s § 35 odst. 2 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krajské zřízení“). Spornými změnami byla přímo zkrácena práva žalobce, jelikož byla v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje omezena dopravní obslužnost žalobce a jeho občanů za situace, kdy kulminovala přepravní poptávka, čímž byla žalobci (a zprostředkovaně jeho občanům) způsobena újma. Přímé zkrácení na svých právech dovozuje žalobce též z nutnosti vynaložit náklady namísto žalovaného na doplnění rozsahu dopravní obslužnosti, kterou je však povinen zajišťovat a financovat výhradně žalovaný.
3. Žalobce patří k obcím, které s ohledem na výhrady k SDO odmítly uzavřít se Středočeským krajem smlouvu o DO. Dne 26. 7. 2022 obdržel žalobce dopis, kterým mu náměstek hejtmanky Středočeského kraje oznamuje, že vzhledem k neúspěšnému výsledku jednání o zapojení žalobce do systému SDO dostala Integrovaná doprava Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO: 05792291 (dále jen „IDSK“), která zastupuje Středočeský kraj ve vztazích týkajících se SDO, od žalovaného úkol připravit úpravy linkového vedení a jízdních řádů linek PID v oblasti Kladenska tak, aby zohledňovaly ekonomickou realitu vycházející z SDO. V návaznosti na to žalobce obdržel dne 24. 8. 2022 sdělení od IDSK o změnách autobusových linek od 1. 9. 2022. Podle žalobce tak s účinností ke dni 1. 9. 2022 žalovaný přistoupil z pozice správního orgánu k přijetí opatření ve věci zajišťování dopravní obslužnosti, které nemělo formu správního rozhodnutí, ale faktického zásahu učiněného v rozporu se zákonem. Tento zásah byl zaměřen výlučně proti žalobci v důsledku neakceptování návrhu smlouvy o DO, ačkoliv tuto smlouvu neakceptovaly další „stovky obcí“, vůči kterým však nebylo postupováno obdobně. Žalovaný vyvíjel tlak na zavedení SDO a opakovaně odmítal návrhy žalobce na jednání. Spornými změnami realizoval hrozbu omezení dopravní obslužnosti v době návratu dětí do škol a rodičů do zaměstnání a před komunálními volbami tak, aby změny citelně zasáhly plynulost dopravy, a s cílem poškodit vedení žalobce. Spornými změnami bylo ze strany žalovaného realizováno též vyřazení linek MHD zajišťovaných a hrazených žalobcem ze systému Pražské integrované dopravy.
4. Podle žalobce §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě zcela jasně oddělují kompetence v zajišťování regionální dopravy (a to i po finanční stránce) krajů, které mají povinnost zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, a obcí, které zajišťují dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, a to doplňkově nad rámec dopravní obslužnosti území příslušného kraje. Žalovaný však v rozporu s těmito ustanoveními tvrdí, že

kompetence v zajišťování regionální dopravy obcí a krajů dle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě se prolínají, a nenachází v rozdělení kompetencí striktní dělicí čáru. Tento výklad spočívající v „*mísení kompetencí*“ považuje žalobce za nezákonný. Podle § 3 odst. 1 zákona o službách v přepravě a § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení je kompetencí zastupitelstva kraje stanovit rozsah (základní) dopravní obslužnosti. SDO nicméně nestanovují dopravní obslužnost způsobem, jakým požaduje zákon, nýbrž představují pouze obecný ekonomický model k určení počtu spojů, na němž mají participovat obce. Konkrétní rozsah, v jakém bude dopravní obslužnost na úrovni kraje zajišťována, však ze SDO nevyplývá. Usnesení zastupitelstva, kterým byly SDO schváleny, je tak podle žalobce mimo rozsah zákonem stanovené působnosti zastupitelstva Středočeského kraje. Zároveň nedošlo-li k řádnému nastavení rozsahu (základní) dopravní obslužnosti zákonným způsobem, určitě a srozumitelně, činí tato skutečnost všechny navazující akty včetně sporných změn neplatnými a nezákonnými.

5. Rozpor SDO se zákonem spatřuje žalobce v několika skutečnostech. Zaprvé, jelikož na základě §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě je kraj povinen zajišťovat plně na své vlastní náklady objednávku dopravních služeb v takovém rozsahu, aby naplňoval definici dopravní obslužnosti, měla by tomuto rozsahu odpovídat minimální dopravní obslužnost dle SDO, na které se obce finančně nepodílejí. Zadruhé, žalobce považuje SDO za netransparentní, pokud jde o východiska pro stanovení standardních a nadstandardních spojů. Na financování nadstandardních spojů se přitom obce mají podílet 75 % z celkově vyčíslené ztráty, což žalobce považuje za rozporné s § 2 zákona o službách v přepravě. Minimální dopravní obslužnost dle SDO nedokáže pokrýt poptávku cestujících na trase Praha – Kladno, a nenaplňuje proto účel a definici dopravní obslužnosti podle § 2 zákona o službách v přepravě. Žalovaný tedy neplní svou povinnost zajišťovat dopravní obslužnost. SDO navíc v rámci minimální dopravní obslužnosti připouští, aby při určitém počtu obyvatel nejezdily o víkendech žádné spoje, ačkoliv § 2 zákona o službách v přepravě stanoví, že dopravní obslužností se rozumí „*zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu*“. Žalobce dále napadá rozložení spojů v čase, které nezohledňuje tzv. přepravní špičky a přepravní sedla. Způsob určení podílu obcí na financování považuje žalobce za do budoucna nepředvídatelný a vycházející z chybných dat. Namítá také, že parametry pro určení finanční kompenzace dopravcům, u které žalovaný požaduje, aby byla hrazena obcemi, nejsou jasně stanoveny předem, objektivním a transparentním způsobem.
6. Spornými změnami, tedy „*svévolným rušením linek, které patří do zákonného rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované právě ze strany kraje*“, žalovaný na žalobci vynucuje přistoupení k SDO a úhradu příslušného příspěvku, a zneužívá tak svého postavení coby subjektu odpovědného za řádné zajištění „*krajské*“ dopravní obslužnosti. Právě žalobce je přitom jedním z měst s vůbec nejvyšším příspěvkem na integraci dopravy převyšujícím částku 12 mil. Kč ročně. Tento rozpočtový výdaj, jehož výše navíc závisí na uvážení žalovaného, podle žalobce svědčí o zásahu do jeho právní sféry. Žalobce dále zpochybňuje tvrzení žalovaného, že smlouva o DO je soukromoprávní povahy, jelikož jde podle jeho názoru o smlouvu veřejnoprávní koordinační.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její odmítnutí, případně zamítnutí. Předně žalovaný zpochybnil správnost určení žalovaného, neboť žalovaný se na sporných změnách prakticky nepodílel. Dále stručně popsal důvody vytvoření a mechanismus SDO. Ten vychází z toho, že veškerou dopravní obslužnost na území kraje bude objednávat především Středočeský kraj. Pro tyto účely definuje tři úrovně dopravní obslužnosti:

minimální (plně hrazenou krajem), rozšířenou (na jejímž financování se podílí kraj i obce) a dodatečnou (plně financovanou obcemi). Přijetím SDO tedy Středočeský kraj stanovil, jaký rozsah dopravní obslužnosti bude sám zajišťovat a plně hradit. Zároveň deklaroval, že je připraven pro jednotlivé obce dle jejich požadavků zajistit (tj. vlastním jménem „zasmluvnit“/objednat) i dopravní obslužnost nad rámec tohoto výchozího zákonného standardu, přičemž v případě rozšířené DO je Středočeský kraj připraven se na této dopravní obslužnosti i finančně podílet (spolu s dotčenými obcemi). Účelem vytvoření standardů tedy bylo sjednocení praxe při zajišťování dopravní obslužnosti a spravedlivější rozdělení finančních podílů jednotlivých obcí na dopravní obslužnosti. Spolupráce mezi Středočeským krajem a jednotlivými obcemi při zajišťování rozšířené a dodatečné dopravní obslužnosti se pak realizuje skrze smlouvy o DO. Žádná obec není povinna tuto smlouvu uzavřít a za případné neuzavření nejsou obce sankcionovány. Za sankci přitom nelze považovat, pokud Středočeský kraj u obcí, které smlouvu o DO neuzavřely, přikročí k adaptaci objednávané dopravy na úroveň minimální dopravní obslužnosti.

8. Důvod pro odmítnutí žaloby spatřuje žalovaný v tom, že nevystupoval (on ani „*kdokoliv ze struktur Středočeského kraje*“) v postavení správního orgánu. Vychází přitom z judikatury správních soudů, která definuje správní orgán třemi znaky, přičemž žalovaný zpochybňuje naplnění druhého z nich, tedy, že „*tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob*“. Žalovaný totiž dopravní obslužnost v souladu s § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě zajišťuje uzavíráním smluv o veřejných službách v přepravě cestujících s jednotlivými dopravci, které jsou soukromoprávní povahy. Nevykonává tedy vrchnostenskou pravomoc, a to ani ve vztahu k občanům kraje, ani k žalobci, jelikož nerozhoduje o jeho právech a povinnostech. Samotná kompetence podle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě přitom spadá do oblasti pečovatelské (nevvrchnostenské) veřejné správy.
9. Žalovaný se dále vyjádřil k důvodům pro zamítnutí žaloby. Jako první uvádí, že nebylo zasaženo do žádných veřejných subjektivních práv žalobce. „Krajská“ dopravní obslužnost se vztahuje k územnímu obvodu kraje a Středočeský kraj zde pečuje o svůj územní obvod, přičemž není jeho úkolem, aby zároveň pečoval i o rozvoj jednotlivých obcí – to je úkolem obecní samosprávy. Výtka žalobce, že žalovaným zajištěná dopravní obslužnost je pro jeho potřeby nedostatečná, se tak zcela míjí s nastavením kompetencí podle § 3 zákona o službách v přepravě. Toto ustanovení není formulováno jako vymahatelná povinnost krajů ani jako subjektivní veřejné právo obce vůči kraji. Žalobci tak žádné veřejné subjektivní právo vůči žalovanému (či Středočeskému kraji) nesvědčí. Nemůže se domáhat zásahovou žalobou toho, aby kraj objednal dopravní obslužnost ve větším rozsahu či lépe uspokojil přepravní potřeby týkající se žalobcova územního obvodu. Je na žalobci, aby si v rámci své kompetence podle § 3 odst. 3 zákona o službách v přepravě zajistit další dopravní obslužnost sám. Žalobce dále podle žalovaného nedostatečně prokázal negativní dopady sporných změn ve svém územním obvodu a na cestujících. Žalovaný v této souvislosti podrobně komentuje změny jednotlivých linek.
10. Žalovaný se obsáhle vyjádřil také k pojmu dopravní obslužnosti. Z jeho pohledu zajišťuje kraj „základní“ rozsah dopravní obslužnosti (aby se lidé dostali do práce, k lékaři, do škol apod.) a obce si mohou podle individuální situace zajistit na svém území „nadstavbu“ (za účelem zvýšení komfortu pro své občany, přidání spojů v méně exponovaných časech či k obslužení destinací mimo zájem kraje). Mezi dopravní obslužností zajišťovanou krajem a obcemi tak není žádná striktní dělicí čára, přičemž kompetence obou úrovní územní

samosprávy se v tomto ohledu prolínají. Shodně se v reakci na podnět žalobce vyjádřilo i Ministerstvo vnitra. Standard dopravní obslužnosti zajišťované krajem není právními předpisy definován, podle žalobce však zajištění dopravní obslužnosti neznamená, že musí být vždy plně uspokojena veškerá přepravní poptávka v daném území. Rozsah dopravní obslužnosti kraje bude vždy výsledkem kompromisu s přihlédnutím k přepravní poptávce, technickým možnostem dopravní infrastruktury a ekonomickým možnostem. Žalobce proto nesouhlasí s pojetím dopravní obslužnosti zastávaným žalobcem, které označuje za bezbřehé. V rámci „krajské“ dopravní obslužnosti nelze v praxi vyhovět veškeré existující či potenciální přepravní poptávce (tj. přepravit úplně každého, odevšud a úplně vždy, kdy chce/potřebuje), a tudíž k bezezbytkovému naplnění definice „dopravní obslužnosti“ tak nikdy nemůže z povahy věci dojít. Žalovaný tak žalobu vnímá jako pokus žalobce nepřipustným způsobem ingerovat do samostatné působnosti Středočeského kraje a dosáhnout stanovení rozsahu dopravní obslužnosti autoritativním výrokem soudu.

11. Žalovaný se dále ohrazuje proti tvrzení žalobce, že SDO nestanoví rozsah dopravní obslužnosti, jak požaduje zákon. Stanovení rozsahu dopravní obslužnosti podle žalovaného znamená stanovení parametrů či mantinelů, v jejichž rámci bude následně dopravní obslužnost zajištěna, což SDO splňují. Žádný právní předpis nestanoví, že by existence rozhodnutí zastupitelstva kraje o stanovení rozsahu dopravní obslužnosti bylo podmínkou platnosti návazné smlouvy o veřejných službách uzavřené s dopravcem.
12. Stav před implementací SDO představoval „nepodkročitelné minimum“ dopravní obslužnosti, kterou musí žalovaný zajišťovat. Závěrem nesouhlasí s tvrzením žalobce ohledně nesrovnalostí ve stanovení výše příspěvků jednotlivých obcí a skutečných nákladů na dopravní obslužnost, ohledně počtu obcí, které spornou smlouvu uzavřely, a mediální komunikace kraje.
13. V replice žalobce vysvětluje důvody, které ho vedly k označení krajského úřadu za žalovaného. Zdůrazňuje, že vycházel z textu dopisu náměstka hejtmanky z 26. 7. 2022, v němž je uvedeno, že IDSK dostala pokyn k provedení sporných změn právě od žalovaného. Z § 66 krajského zřízení potom dovozuje, že žalovaný je oprávněn k plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti, tedy i zajišťování dopravní obslužnosti. Dále se vymezuje proti úzkému pojetí správního orgánu založenému na „rozhodování“ o právech a povinnostech fyzických a právnických osob s tím, že postačující je pravomoc „jinak zasahovat“ do těchto práv a povinností. Smluvní vztah mezi dopravcem a krajem je pouhou realizací úpravy rozsahu zajišťování dopravní obslužnosti, které je přijímáno v rámci veřejné správy. Podle judikatury i v oblasti pečovatelské správy existují veřejná subjektivní práva jejich adresátů, která mohou být ze strany správního orgánu předmětem nezákonného zásahu. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě zakládá povinnost kraje zajišťovat ve svém územním obvodu dopravní obslužnost v rozsahu podle § 2 zákona o službách v přepravě a odpovídající veřejné subjektivní právo cestujících. Žalobce jako územní samosprávný celek a územní společenství občanů považuje za logické, aby za situace, kdy je zasahováno do práv velkého množství občanů obce, zájmy občanů obce hájilo jejich společenství, tedy obec v rámci své ústavně zaručené samosprávy. Samotnému žalobci jako „adresátu nezákonného zásahu“ pak v důsledku sporných změn vzniká majetková újma. Pro zachování rozsahu dopravní obslužnosti před spornými změnami hovoří podle žalobce též Plán dopravní obslužnosti Středočeského kraje. Negativní dopad sporných změn na cestující pak žalobce dokládá dalšími stížnostmi cestujících. Jádrem sporu jsou sporné změny realizované žalovaným, které zjevně nejsou

způsobil naplnit zákonný účel dopravní obslužnosti. Žalovaný sporné změny namířil výlučně proti žalobci, který odmítl uzavřít smlouvu o DO, jejímž předmětem bylo především poskytnutí příspěvku na dopravní obslužnost náležející ze zákona výhradně žalovanému na jeho náklady. Žalobce není povinen jakýkoliv obdobný příspěvek hradit. Žalovaný provedl sporné změny „od stolu“, bez sebemenší snahy seznámit se s praktickými dopady svých kroků a důsledky pro cestující občany, a navíc úmyslně takovým způsobem, aby vyvolal co nejširší negativní odezvu cestujících občanů vůči představitelům žalobce. Žalobce rozvíjí svá tvrzení, že smlouva o DO má povahu veřejnoprávní, a to s odkazem na veřejnoprávní smlouvu uzavřenou mezi Středočeským krajem a Libereckým krajem o zajištění a financování mezikrajské dopravní obslužnosti. Diskriminační postup žalovaného vůči žalobci pak dokládá přístupem Středočeského kraje vůči Dobrovolnému svazku obcí Rakovnicko. S odkazem na čl. 8.11 smlouvy o DO pak žalobce poukazuje na to, že finanční příspěvek obce na dopravní obslužnost je zde považován za dotaci, a proto je třeba postupovat podle § 85 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Splnění procesních předpokladů

14. Soud se zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady věcného projednání žaloby, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není.
15. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.
16. Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
17. Podle § 3 odst. 1 zákona o službách v přepravě stanoví kraje a obce ve své samostatné působnosti rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením.
18. Podle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě zajišťuje kraj dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu. Kraj může zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou v sousedícím územním obvodu jiného státu po předchozí dohodě s příslušným orgánem veřejné moci jiného státu, pokud je to potřeba pro zajištění dopravní obslužnosti kraje.
19. Podle § 3 odst. 3 zákona o službách v přepravě zajišťuje obec dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje. Obec může zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou mimo svůj územní obvod, pokud je to potřeba pro zajišťování dopravní obslužnosti obce a se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je zajišťováním služeb dotčen.

20. V projednávané věci je předmětem sporu otázka, v jakém rozsahu je kraj povinen zajišťovat (a plně financovat) zajišťování dopravní obslužnosti ve svém územním obvodu. S ohledem na to, že Středočeský kraj vnímá zajišťování dopravní obslužnosti na území kraje jako společný úkol kraje a obcí, schválilo jeho zastupitelstvo SDO, které vymezují tři úrovně dopravní obslužnosti a podíl kraje a obcí na jejich financování. Konkrétní parametry této spolupráce v rámci systému SDO mezi Středočeským krajem a obcemi určují smlouvy o DO. Žalobce však z důvodu výhrad k SDO odmítl se Středočeským krajem smlouvu o DO uzavřít. V případě žalobce mělo podle jeho tvrzení neuzavření této smlouvy (a tedy nepodílení se na financování dopravní obslužnosti) za následek snížení rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované Středočeským krajem na nejnižší úroveň podle SDO, která je plně hrazena Středočeským krajem a neodpovídá rozsahu, jaký byl žalobci dosud ze strany Středočeského kraje zajišťován. Dopravní obslužnost v původním (žalobcem požadovaném) rozsahu by obnášela dodatečné výdaje na straně žalobce na základě uzavřené smlouvy o DO. Žalobce toto odmítá, jelikož má za to, že na základě § 3 zákona o službách v přepravě je Středočeský kraj povinen zajišťovat dopravní obslužnost v rozsahu vymezeném § 2 zákona o službách v přepravě. Za tento zákonný stav žalobce považuje původní stav před spornými změnami a sporné změny z toho důvodu vnímá jako nezákonné snížení úrovně dopravní obslužnosti.
21. Jak bylo již výše uvedeno, žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, je ochrana prostřednictvím zásahové žaloby „*důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka)*“. Zásahem rozumí judikatura „*zpravidla jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči veřejným subjektivním právům, který v době útoku představuje trvalé obrožení po právu existujícího stavu, nemá však podobu rozhodnutí. Musí se jednat o přímý zásah do právní sféry*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2007, č. j. 5 Aps 6/2006-47). Správní orgán ve smyslu § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. má tři (kumulativní) znaky: (i) jedná se o orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán; (ii) tento orgán má pravomoc zasahovat do práv a povinností fyzických a právnických osob a (iii) tato pravomoc je vykonávána v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, a komentář k § 4. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, dostupné v systému ASPI).
22. Aby se tedy žalobce vůbec mohl domáhat ochrany před spornými změnami prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, muselo by z jeho žalobních tvrzení vyplývat, že je přinejmenším myslitelné, že vůbec mohou být splněny výše uvedené podmínky stanovené rozsudkem NSS č. j. 2 Aps 1/2005-65. Tak tomu však není, neboť v projednávané věci je zjevné, že nemůže být splněna podmínka druhá (zkrácení na právech žalobce) a čtvrtá (původcem žalovaného zásahu musí být správní orgán). Podle soudu totiž Středočeský kraj (nebo některý jeho orgán, popřípadě jiná

„entita“, jejichž prostřednictvím vykonává působnost či jiné úkoly) při zajišťování dopravní obslužnosti podle § 3 zákona o službách v přepravě nevystupuje vůči žalobci jako správní orgán a zároveň není schopen zasáhnout do jeho právní sféry.

23. Dopravní obslužnost definuje § 2 zákona o službách v přepravě tak, že se jedná o zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu především do škol a školských zařízení, k orgánům veřejné moci, do zaměstnání, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopravy zpět, přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu. Z již výše citovaného § 3 zákona o službách v přepravě pak plyne, že zajišťování dopravní obslužnosti a veřejných služeb v přepravě cestujících je úkolem spadajícím do samostatné působnosti jak krajů (na území kraje), tak obcí (na území obce a, je-li to potřeba pro zajišťování dopravní obslužnosti obce, i mimo něj). Žalobce i Středočeský kraj zde tedy vystupují v roli vykonavatele tzv. pečovatelské (nevrchnostenské) veřejné správy, v jejímž případě jde o „*plnění úkolů vyplývajících z pojetí veřejné správy jako služby (péče) veřejnosti*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7).
24. Zajišťování dopravní obslužnosti a veřejných služeb v přepravě cestujících tak spadá do samostatné působnosti krajů a obcí. Platí přitom, že „*[s]amostatná působnost obcí a krajů je vzájemně autonomní, každý z těchto samosprávných subjektů vykonává své vlastní záležitosti, obce přitom nejsou krajům ani jejich orgánům podřízené, vzájemně jsou při výkonu své působnosti nezávislé*“ (srov. Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů. Základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, kapitola VII, § 2, dostupné v systému ASPI; zdůraznění doplněno soudem).
25. Úpravu rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti ve formě sporných změn, k níž Středočeský kraj přistoupil v rámci výkonu své samostatné působnosti, tak nelze považovat za vrchnostenský zásah do samostatné působnosti žalobce. Žalobce v důsledku sporných změn není omezen při zajišťování dopravní obslužnosti ve své samostatné působnosti ani jej sporné změny nikterak nezavazují k zajišťování dopravní obslužnosti v určitém rozsahu či k uzavření smlouvy o DO. Žalobce se jako nezávislý nositel veřejné správy může volně rozhodnout, jakým způsobem, v jakém rozsahu a ve spolupráci s kým bude zajišťovat dopravní obslužnost. Z pouhé skutečnosti, že žalobce vezme při výkonu své samostatné působnosti v oblasti dopravní obslužnosti sporné změny v úvahu a bude na ně reagovat, nelze dovozovat zásah do samostatné působnosti. Případná nutnost vynaložit veřejné prostředky z vlastního rozpočtu je přirozenou součástí realizace samostatné působnosti. Žalobci však spornými změnami nevznikla *povinnost* vynaložit prostředky v určité výši. Středočeský kraj spornými změnami tedy nijak vrchnostensky nezasáhl do autonomního rozhodování žalobce o tom, jak se „svými“ veřejnými prostředky naloží.
26. Výše uvedené neznamená, že by v oblasti pečovatelské veřejné správy nemohlo docházet k zásahům do právní sféry jednotlivce. Tento přístup by nebyl s ohledem na judikaturu NSS (včetně žalobcem zmiňovaného rozsudku NSS ze dne 19. 6. 2018, č. j. 8 As 152/2016-47) udržitelný. Například mezi právě citovaným rozsudkem a přezkoumávaným případem jsou však podstatné skutkové a právní odlišnosti, pro které není možné v projednávaném případě postupovat obdobně. V případě řešeném NSS byl žalobce fyzickou osobou, bývalým klientem výchovného ústavu, kterému při ukončení ústavní výchovy nebyla poskytnuta zákonem stanovená plnění. Z ustanovení příslušného zákona, které stanoví povinnost školského zařízení poskytovat tato plnění, dovodil NSS odpovídající veřejné

subjektivní právo žalobce, neboť dotčené ustanovení zároveň provádí základní práva žalobce. Z § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě, který stanoví, že *kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu*, však nelze obdobným způsobem dovodit odpovídající veřejné subjektivní právo obcí na to, aby kraj v určitém rozsahu zajišťoval dopravní obslužnost. Toto ustanovení nelze podle názoru soudu vykládat ani jako konkretizaci práva obcí na samosprávu.

27. Podle soudu je třeba také rozlišovat role, v jakých žalobce a Středočeský kraj vystupují, analogicky s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS. V citovaném usnesení rozšířený senát rozlišil dvojí roli státu následovně: „*Jednak tam, kde vystupuje ve své vrchnostenské funkci, tedy jako nositel veřejné moci, jednak tam, kde vystupuje v jiné než vrchnostenské funkci. V situaci prvé stát nemá žádná subjektivní práva, má jen pravomoci. Stát tu svými orgány autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejných práv a povinností. V situaci druhé se naopak stát nalézá v roli srovnatelné s jakýmkoliv jiným účastníkem právních vztahů. Subjektivní práva a povinnosti tu z povahy věci má, a proto v případě zásahu do těchto práv ani nejde o nějakou „fikci“ dotčení na právech.*“ (zvýraznění přidáno soudem). Přiměřeně jsou tyto závěry uplatnitelné i na projednávanou věc, tedy na postavení žalobce a Středočeský kraj, tj. kraj a obec jako veřejnoprávní korporace. Mají-li tedy v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti žalobce i Středočeský kraj postavení nositele veřejné správy a odpovídající (vzájemně se doplňující) úkoly v oblasti výkonu pečovatelské veřejné správy, vylučuje tato skutečnost, aby vůči sobě navzájem současně v této oblasti měli veřejná subjektivní práva.
28. V projednávané věci se jedná o vztah mezi základním a vyšším územním samosprávným celkem, které jsou si navzájem rovny. Důvodová zpráva (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, V. volební období, 2010, tisk č. 1054) k § 3 zákona o službách v přepravě uvádí: „*Obec zajišťuje dopravní obslužnost obce nad rámec dopravní obslužnosti území kraje. Úkolem regionální dopravní obslužnosti není zajišťovat v zásadě přepravní potřeby, které se uskutečňují výhradně v územním obvodu obce, ty musí být řešeny obecní dopravní obslužností. Po dohodě s krajem a obcí (obcemi), které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územím dopravní služby prochází, může obec zajišťovat i dopravní služby mimo svůj územní obvod. Souhlas ostatních samosprávných jednotek je požadován pro zajištění kompatibility těchto služeb překračujících hranici obce s regionální dopravní obslužností.*“ Ačkoliv tak úkoly podle § 3 odst. 3 zákona o službách v přepravě mohou obce mimo své vlastní území realizovat pouze se souhlasem kraje, popřípadě obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je zajišťováním služeb dotčen, má tento souhlas funkci toliko *koordinační* (kompatibilita dopravních služeb). Neudělením souhlasu kraj nemůže z vrchnostenské pozice obci zajišťování dopravní obslužnosti mimo její územní obvod zakázat. Žalobce navíc ani netvrdí, že by mu Středočeský kraj v realizaci této kompetence jakkoliv bránil. Závěr o nevvrchnostenském (nikoliv mocenském) postavení Středočeského kraje vůči žalobci v rámci zajišťování dopravní obslužnosti a veřejných služeb v přepravě cestujících nepřímou podporuje rovněž sám žalobce, jelikož smlouvu o DO považuje za veřejnoprávní smlouvu *koordinační*. Měl-li by však žalobce za to, že Středočeský kraj (či některý z jeho orgánů) vůči němu vystupuje z pozice vrchnostenské (tj. jako správní orgán), nemohlo by se jednat o smlouvu koordinační, která ze své podstaty nemá nahrazovat jednostranný správní akt zasahující do práv a povinností jedné ze stran smlouvy, nýbrž kterou si sobě na roven postavené subjekty veřejné správy upravují vzájemná práva a povinnosti v oblasti veřejného práva za účelem plnění svých úkolů.

29. Z uvedeného plyne, že Středočeský kraj nemůže v oblasti samostatné působnosti při zajišťování dopravní obslužnosti vystupovat vůči žalobci z vrchnostenské (nadřízené) pozice jako vůči podřízenému adresátu. Středočeský kraj proto nemohl vůči žalobci vystupovat ve vrchnostenském postavení, tedy jako správní orgán při výkonu veřejné správy (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2020, č. j. 1 As 193/2020-32, č. 4087/2020 Sb. NSS). Středočeský kraj (ani žádný z jeho orgánů) zároveň nevystupoval vůči žalobci jako správní orgán, neboť podle § 3 zákona o službách v přepravě ani nemá pravomoc zasahovat do práv a povinností žalobce jako obce. Specifická povaha vzájemného vztahu žalobce a Středočeského kraje v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti *v projednávané věci* vylučuje, aby Středočeský kraj (či některý z jeho orgánů) vystupoval vůči žalobci jako správní orgán. Vedle toho žalobce v oblasti dopravní obslužnosti nedisponuje veřejnými subjektivními právy, jejichž ochrany by se mohl vůči Středočeskému kraji (či některému z jeho orgánů) domáhat.
30. Soud zvažoval, zda aktivní procesní legitimace žalobce není založena § 14 odst. 4 krajského zřízení, který mimo jiné zakotvuje právo obce podat žalobu podle zvláštního zákona proti *zásahu* kraje do její samostatné působnosti. Podle názoru soudu je však i v případě tohoto ustanovení nutná existence vrchnostenského postavení kraje vůči žalující obci, které umožňuje zasahujícímu kraji omezit obec ve výkonu její samostatné působnosti či ji nějakým způsobem zavázat. Taková situace nastává kupříkladu v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vydaného krajem, který může podle § 101a odst. 2 s. ř. s. (jenž je zjevně konkretizací § 14 odst. 4 krajského zřízení) podat obec. Opatření obecné povahy, proti kterému zde obec brojí (například zásady územního rozvoje), je pro ni závazné, a určitým způsobem ji tak omezuje ve výkonu samostatné působnosti (zde při územním plánování), neboť je ze zákona povinna je respektovat. V oblasti zajišťování dopravní obslužnosti a veřejných služeb v přepravě cestujících však kraj vůči obci v obdobném postavení nevystupuje. Způsob, jakým kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, sice pravděpodobně ovlivní kroky, jaké k zajištění dopravní obslužnosti podnikne obec, a vzhledem k tomu, že území kraje tvoří území jednotlivých obcí, nelze tyto dvě sféry od sebe zcela důsledně oddělit. Podle názoru soudu však nelze mít v projednávané věci za to, že způsob, jakým kraj zajišťuje dopravní obslužnost, omezuje žalobce ve výkonu samostatné působnosti v oblasti dopravní obslužnosti, zasahuje do jeho práva na samosprávu či ho jakkoliv zavazuje.
31. Správní soudnictví slouží primárně k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoliv k ochraně objektivního práva. Soudní řád správní je „*svojí povahou ,obránnou‘ normou. Není normou ,kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli výkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Zákonnost rozhodnutí správního orgánu, opatření obecné povahy či jiného (formalizovaného či neformalizovaného) zásahu může správní soud zásadně přezkoumat na základě kvalifikovaného návrhu toho, kdo způsobem tvrdí, že do jeho veřejných subjektivních práv bylo správním aktem či jiným zásahem zasazeno, přičemž tento zásah musí být alespoň představitelný. Tam, kde nedochází k zásahu do právní sféry jednotlivce, ale zákon soudní ochranu nenabízí. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani § 14 odst. 4 krajského zřízení.

32. Soud souhlasí se žalovaným, že není namístě, aby v projednávané věci vůbec mohl zasahovat do samostatné působnosti kraje, jak se domáhá žalobce. K případným zásahům do samostatné působnosti musí soud přistupovat zdrženlivě, neboť podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen *způsobem stanoveným zákonem*. Takový zásah státu „*nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje*“, přičemž požadavek ochrany zákona je „*podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu*“ (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02). Podklad pro ingerenci soudu do výkonu samostatné působnosti Středočeského kraje požadovanou žalobcem s. ř. s. nestanoví, a to ani ve spojení s § 14 odst. 4 krajského zřízení či zákonem o službách v přepravě.
33. V souladu se závěry rozšířeného senátu NSS, „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“ (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21).
34. Na základě výše předestřených úvah dospěl soud k závěru, že jednání popsané v žalobě spočívající ve sporných změnách vůbec nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a to s ohledem na vztah mezi žalobcem a Středočeským krajem, v němž Středočeský kraj (ani žádný z jeho orgánů) nevystupuje jako správní orgán. V projednávané věci také chybí hájitelné (připustitelné) tvrzení žalobce, že spornými změnami bylo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv, jelikož žádné takové právo žalobci ve vztahu ke Středočeskému kraji (či jeho orgánům) nesvědčí. Jako vykonavatel veřejné správy v dané oblasti žalobce nemůže ani hájit případné veřejné subjektivní právo svých občanů.
35. Z argumentace obou účastníků je nadto patrné, že skutečnou podstatou sporu není tvrzený zásah spočívající ve sporných změnách, nýbrž hlubší spor o rozsah jejich kompetencí a úkolů v samostatné působnosti při zajišťování dopravní obslužnosti. Podstatná část argumentace obou účastníků se totiž na podkladě §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě zabývá otázkou, v jakém rozsahu je povinen zajišťovat (a financovat) dopravní obslužnost výhradně kraj a do jaké míry se naopak na zajišťování dopravní obslužnosti mohou a mají podílet (i finančně) obce. Ve skutečnosti tak spornou otázkou není, zda Středočeský kraj zasáhl do práv žalobce, nýbrž to, kde leží hranice mezi samostatnou působností kraje a samostatnou působností obce při zajišťování dopravní obslužnosti a veřejných služeb v přepravě cestujících. K řešení této otázky však nejsou povolány krajské soudy ve správním soudnictví.
36. Z výše uvedených úvah totiž vyplývá, že se soud tímto sporem na podkladě žaloby proti nezákonnému zásahu zabývat nemůže. Žalobcem není ani Ministerstvo vnitra, které by v rámci výkonu dozoru nad samostatnou působností Středočeského kraje žalobou ve věcech samosprávy mohlo napadnout usnesení nebo opatření některého z jeho orgánů v samostatné působnosti [srov. § 67 písm. a) s. ř. s.]. Nejedná se ani o kompetenční spor, který by byl příslušný řešit NSS v rámci kompetenční žaloby podle části třetí, hlavy druhé, dílu šestého s. ř. s., neboť tato pravomoc NSS je omezena pouze na kompetenční spory, ve kterých si správní orgány osobují pravomoc, anebo naopak popírají svou pravomoc *vydat*

rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem (srov. § 97 odst. 2 a 3 s. ř. s.), což není podstatou sporu mezi účastníky v přezkoumávaném případě. Proto soud žalobu nepostoupil NSS.

37. Podle názoru soudu by k řešení této otázky mohl být v rámci jeho subsidiárně vymezené působnosti příslušný Ústavní soud, a to v řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy podle § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud totiž v takovém řízení posuzuje i spory mezi orgány územních samosprávních celků navzájem, a to nejen o příslušnost vydat rozhodnutí, nýbrž také *činit opatření nebo jiné zásahy* ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Sporem o rozsah kompetencí při výkonu pečovatelské veřejné správy se ostatně Ústavní soud v minulosti meritorně zabýval, a to v nálezu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 5/04, č. 147/2007 Sb. ÚS, který se týkal sporu mezi krajem (Jihomoravský kraj) a státem (ministerstva zdravotnictví, financí a vnitra) o rozsah kompetencí k zabezpečení lékařské služby první pomoci. V právní větě č. 1 k tomuto nálezu stojí: *„Spor o rozsah kompetencí jako ústavní pojem zahrnuje nejen otázku šíře věcného či jiného vymezení okruhu působnosti otázek, o kterých může orgán veřejné moci rozhodovat, jak by tomu mohl nasvědčovat ústavou použitý obrat ‚rozsah‘. Zahrnuje i samotnou existenci okruhu věcí, k jejichž autoritativnímu rozhodování je takový orgán příslušný, i když se nejedná o rozhodnutí (popř. opatření) vydané postupem podle určitého právního řádu (soudní řád správní, občanský soudní řád, trestní řád, správní řád a další procesní předpisy) a mající vlastnosti právního aktu (psaná forma, právní moc, vykonatelnost atd.). Tento pojem proto nelze zužovat na tradiční pojetí kompetenčního sporu, jak se vyvinulo v duchu správněprávních koncepcí, kde je výchozím pojmem ‚správní akt‘. Ústavní soud rozhoduje v rámci celého mocenského mechanismu, proto pojmy ‚rozhodnutí a opatření‘ nutno vykládat širěji než ve správním právu.“*
38. Pro úplnost soud dodává, že ponechává otevřeným, zda by se na základě § 3 zákona o službách v přepravě mohli domáhat ochrany nějakého veřejného subjektivního práva občané kraje, kteří jsou beneficienty této veřejné služby. Povinnost kraje zajišťovat dopravní obslužnost však podle názoru soudu není konkretizací základního práva, jelikož ústavní pořádek žádné základní právo na dopravní obslužnost nepřiznává. I pokud by snad občanům kraje takové právo svědčilo, nemůže se ho v projednávaném případě za své občany domáhat žalobce. Je sice pravdou, že judikatura připouští, aby obec v řízení před správními soudy hájila zájmy svých občanů například v oblasti životního prostředí (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51). Právo na příznivé životní prostředí je však základním právem výslovně garantovaným ústavním pořádkem a oblastí, kde obec ani využitím svých kompetencí v samostatné působnosti nemůže plně zajistit odpovídající kvalitu životního prostředí pro své občany. Oblast dopravní obslužnosti je odlišná. Kromě absence jasně stanoveného (základního) práva občanů, zde žalobce vystupuje jako vykonavatel veřejné správy nadaný „doplňkovou“ kompetencí k zajištění dopravní obslužnosti. Toto podle názoru soudu vylučuje, aby žalobce před soudem hájil vůči Středočeskému kraji zájmy svých občanů na zajištění dopravní obslužnosti v určitém rozsahu. Svěřuje-li totiž zákon obcím kompetenci zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících i mimo své území v rozsahu, který považují za odpovídající pro zajištění vlastní dopravní obslužnosti, pak podle názoru soudu mohou a mají zájmy svých občanů prosazovat cestou využití této kompetence, a nikoliv správní žalobou vůči kraji. I kdyby snad občanům odpovídající veřejné subjektivní právo náleželo, žalobce by se ve své zástupčí činnosti dostával do zřetelného střetu zájmů, jelikož občané obce by měli zajištění

dopravní obslužnosti právo požadovat (komplementárně) nejen po Středočeském kraji, ale i po samotném žalobci. Žalobce by svou argumentací v konečném důsledku upíral svým občanům právo na to, aby jim tuto dopravní obslužnost zajišťoval a financoval z pozice obce, a proto by v tomto specifickém sporu soud nemohl akceptovat, aby vystupoval v roli „advokáta“ svých občanů.

Závěr rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

39. Vzhledem k výše uvedeným úvahám soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení odmítl. Z toho důvodu se soud také nezabýval návrhem žalobce na vydání předběžného opatření a na přistoupení účastníka na straně žalobce.
40. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. výrokem II tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla žaloba odmítnuta.
41. Jelikož byla žaloba odmítnuta, soud podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů vrátil výrokem III žalobkyni zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 12. prosince 2022

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu