



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **statutární město Kladno**, náměstí Starosty Pavla 44, Kladno, zastoupené Mgr. Ing. Martinem Lukášem, advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, zastoupený JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem, sídlem Prvního Pluku 206/7, Praha 8, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2022 č. j. 54 A 77/2022-85,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. prosince 2022 č. j. 54 A 77/2022-85 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) určil, že zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti od 1. září 2022 na základě aplikace standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje je nezákonný, a to v rozsahu týkajícím se autobusových linek č. 300 Praha, Nádraží Veveslavín – Buštěhrad – Kladno, Energie, č. 322 Praha, Nádraží Veveslavín – Lidice – Kladno – Vinařice – Slaný, aut. nádr., č. 324 Praha, Zličín – Kladno – Slaný, Rabasova, č. 330 Praha, Nádraží Veveslavín – Kladno, Libušín, nám., č. 330 Praha, Nádraží Veveslavín – Kladno – Libušín, nám., č. 399 Praha, Nádraží Veveslavín – Kladno – Libušín – Smečno, č. 565 Kladno, aut. nádr. – Vinařice – Slaný, aut. nádr., č. 621 Kladno, nám. Svobody – Libušín – Smečno, č. 624 Kladno, nám. Svobody – Dřetovice, č. 629 Bratronice, Dolní Bezděkov – Kladno – Dřetovice a linek městské hromadné dopravy (MHD) Kladno č. 601, 602, 603, 604, 605, 606, 608, 609, 610, 611, 614, 614 a 616. Žalobce dále požadoval,

aby krajský soud žalovanému zakázal v uvedeném zásahu pokračovat a přikázal mu obnovit rozsah dopravní obslužnosti ve stavu před zásahem.

[2] Dne 24. listopadu 2022 se jako přistupující účastník na straně žalobce přihlásil do řízení před krajským soudem Mgr. M. P.. O den později navrhl přistoupení dalšího účastníka i sám žalobce.

[3] Krajský soud žalobu usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že žalované jednání z povahy věci nemůže být zásahem ve smyslu § 82 tohoto zákona. Poukázal na to, že při zajišťování dopravní obslužnosti vystupují žalobce i Středočeský kraj v roli vykonavatelů pečovatelské (nevrchnostenské) veřejné správy. Kraj proto vůči žalobci (obci) nemůže vystupovat ve vrchnostenském postavení jako správní orgán a žalobce vůči kraji nemá žádná veřejná subjektivní práva. Obcím nesvědčí právo na zajištění dopravní obslužnosti. Zároveň způsob, jakým kraj zajišťuje dopravní obslužnost, žádným způsobem nezasahuje do práva žalobce na samosprávu. Krajský soud zvažoval i aplikaci § 14 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle něhož může obec podat žalobu proti zásahu do své samostatné působnosti, ke kterému dochází při výkonu samostatné působnosti kraje, nicméně dospěl k závěru, že i v tomto případě je nutné vrchnostenské postavení kraje vůči obci. Dále konstatoval, že podstatou sporu mezi žalobcem a Středočeským krajem je rozsah kompetencí při zajišťování dopravní obslužnosti, a odkázal žalobce na řízení ve sporech o rozsah kompetencí orgánů územní samosprávy před Ústavním soudem podle § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

[4] V závěru svého usnesení krajský soud položil a zároveň ponechal nezodpovězenou otázku, zda by se ochrany před postupem žalovaného mohli domáhat občané kraje, kteří využívají veřejné služby v přepravě. Uvedl, že i kdyby občanům kraje právo na zajištění dopravní obslužnosti svědčilo, nemohl by se ho domáhat žalobce. Judikatura sice připouští, aby obec zájmy svých občanů hájila, činí tak však ve věcech, kde jsou ve hře ústavně garantovaná základní práva, jejichž ochranu obec sama ani při využití všech svých kompetencí nemůže zajistit, což není tento případ.

[5] S ohledem na odmítnutí žaloby se krajský soud nezabýval návrhem žalobce na přistoupení dalšího účastníka.

[6] V den vydání usnesení o odmítnutí žaloby obdržel krajský soud podání, ve kterém žalobce označil Mgr. P. jako osobu zúčastněnou na řízení. O den později pak sám Mgr. P. krajský soud informoval, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení o odmítnutí žaloby kasační stížnost. Upozorňoval, že kompetence při zajišťování dopravní obslužnosti jsou rozděleny mezi kraje a obce, přičemž adresátem standardů dopravní obslužnosti nově zaváděných na území Středočeského kraje byl právě stěžovatel, tedy statutární město Kladno, které ze své podstaty sdružuje zájmy svých občanů na zajištění dopravní obslužnosti. Zásah žalovaného

pokračování

přitom spočívá zejména v nátlakové strategii provázející zavádění standardů: žalovaný po stěžovateli požadoval, aby hradil dopravní obslužnost, kterou má na své náklady plně zajišťovat kraj, s tím, že jinak dojde k omezení zákonného rozsahu dopravní obslužnosti; v další fázi pak dal krajskému koordinátorovi dopravy pokyn k omezení dopravní obslužnosti právě ve vztahu k městu Kladno, což stěžovatel považuje za určitou formu trestu za neakceptování návrhu žalovaného. Dále poukazoval na načasování omezení dopravní obslužnosti k 1. září, kdy pravidelně dochází k významnému nárůstu přepravní poptávky. Omezení jednotlivých linek mělo dopad i do MHD zajišťované výlučně stěžovatelem. Pro aktivní žalobní legitimaci stačí skutkově podložené tvrzení o zásahu do práv stěžovatele, což krajský soud pominul. Je přitom zřejmé, že žalovaný skutečně zasáhl do práv stěžovatele, a to v první řadě do práva na samosprávu v podobě autonomního nakládání s finančními prostředky alokovanými v obecním rozpočtu, neboť si vynucoval, aby stěžovatel hradil výdaje, které mají být v souladu se zákonem vynakládány z rozpočtu kraje. Zprostředkovat tak bylo zasaženo i právo stěžovatele vlastnit majetek. Žalovaný zasáhl rovněž do práva stěžovatele na samosprávu v podobě samostatného zajišťování dopravní obslužnosti ve svém územním obvodu (s ohledem na již zmíněný dopad na linky MHD a jejich vyřazení ze systému Pražské integrované dopravy). Stěžovatel navíc jako územně samosprávný celek reprezentuje zájmy svých občanů (agreguje zájmy svých obyvatel). Argumentem *ad absurdum* dále stěžovatel poukázal na to, že by se kraj mohl zcela zříci zajišťování dopravní obslužnosti a přenést ji na obce, popřípadě takto postupovat i ve vztahu k jiným svým úkolům. Stěžovatel nemohl dopravní obslužnost zajistit vlastními silami, neboť k tomu potřebuje souhlas kraje. Navíc by tak prohloubil majetkovou újmu, která mu vzniká již nyní. Též zopakoval, že i v oblasti pečovatelské veřejné správy vznikají veřejná subjektivní práva. Byly tak naplněny všechny podmínky pro podání zásahové žaloby. Navíc lze aplikovat § 14 odst. 4 krajského zřízení, podle něhož může obec podat žalobu proti zásahu do své samostatné působnosti ze strany kraje.

[8] Stěžovatel rovněž považuje napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Úvaha krajského soudu ohledně možnosti, že by se ochrany mohli domáhat přímo občané kraje, nedává smysl v situaci, kdy krajský soud nerozhodl o návrhu žalobce na přistoupení dalšího účastníka, který pravidelně cestuje na trase Praha – Kladno, a byl tak dotčen omezením dopravní obslužnosti. Dodal pak, že se krajský soud v tomto řízení fakticky nezabýval otázkou zásahu do veřejných subjektivních práv cestujících, zejména obyvatel a občanů Kladna, a odkázal v této souvislosti pro srovnání na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17 z 23. ledna 2018 stran poskytování sociální péče v rámci pečovatelské veřejné správy.

[9] Proti usnesení krajského soudu podal kasační stížnost i Mgr. M. P., jehož přistoupení jako dalšího účastníka stěžovatel navrhoval v řízení před krajským soudem. Tuto kasační stížnost Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 25. dubna 2023 č. j. 6 As 285/2022-72 jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou (podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. března 2023 č. j. 6 As 105/2021-72 nemá osoba zúčastněná na řízení aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na přezkum rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu) a zároveň rozhodl, že Mgr. M. P. není osobou zúčastněnou na řízení, neboť se jeho výsledek nemůže žádným způsobem dotknout jeho veřejných subjektivních práv (k tomu viz rozsudek ze dne 12. dubna 2023 č. j. 4 As 40/2023-63, podrobně rekapitulovaný níže).

[10] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a odkázal na argumentaci, kterou uplatnil v řízení před krajským soudem, a na odůvodnění napadeného usnesení. Stěžovatel neuvedl, jak konkrétně byla zhoršena dopravní obslužnost, jak se to dotklo cestujících a zda se tyto změny vůbec týkají územního obvodu stěžovatele. Samotný fakt, že některé spoje jedou jinak než dříve, neznamená, že jde o nezákonný zásah. Ve skutečnosti i po provedení sporných změn činila nabídka přepravních výkonů vždy více než 90 % původních hodnot. Stěžovatel nemá dle názoru žalovaného ujasněno, proti komu vlastně brojí, neboť jako žalovaného sice označil Krajský úřad Středočeského kraje, avšak žaloba ve skutečnosti míří proti Středočeskému kraji. Nelze dovozovat, že by zákon krajům ukládal konkrétní vymahatelnou právní povinnost zajišťovat dopravní obslužnost (a už vůbec ne vůči jinému územně samosprávnému celku), § 3 odst. 2 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o veřejných službách v přepravě“), je kompetenční norma. Žádný právní předpis nestanoví konkrétní parametry zajišťované dopravní obslužnosti, takže je na uvážení kraje v samostatné působnosti, jak přistoupí k naplnění zákona o veřejných službách v přepravě. Žalovaný tedy vůči stěžovateli ani cestujícím veřejnosti nemá žádnou vymahatelnou povinnost. Odlišně lze pochopitelně nahlížet na situaci, kdy zákon stanoví konkrétní oprávnění (a jemu odpovídající povinnost) fyzické osobě. Tvrzením, že nyní musí některé spoje zajistit v rámci MHD, stěžovatel potvrzuje, že v období před 1. zářím 2022 sloužily přinejmenším některé dopravní výkony, které objednával a hradil Středočeský kraj, k naplňování dopravní obslužnosti samotného stěžovatele (tedy že kraj hradil něco, co měl správně hradit žalobce sám). Žalovaný též poukázal na to, že veřejné služby v přepravě slouží všem, nikoli pouze občanům daného územního samosprávného celku, a proto odmítá argumentaci stěžovatele ohledně agregace zájmů jeho občanů. Stěžovatel se snaží odůvodnit *actionem popularem*. Úvahy o tom, že by Středočeský kraj zcela rezignoval na zajišťování dopravní obslužnosti, jsou irelevantní, tvrzení stěžovatele v tomto směru jsou zavádějící a nepravdivá. Za nepřipadný považuje žalovaný i odkaz na § 14 odst. 4 krajského zřízení, neboť stěžovateli nic nebrání, aby v rámci své samostatné působnosti zajišťoval dopravní obslužnost. Toto ustanovení navíc nevymezuje žádný nový žalobní typ, nýbrž odkazuje na zvláštní zákon, jímž je zjevně s. ř. s. Žalovaný též odmítl, že by napadené změny byly zaměřeny přímo proti stěžovateli a jeho obyvatelům. Stěžovateli vůči žalovanému nesvědčí žádné subjektivní právo na zajištění konkrétní úrovně dopravní obslužnosti. Dopravní obslužnost na Kladensku je zajišťována plně v souladu se zákonem o veřejných službách v přepravě.

[11] Žalovaný dále vyjádřil pochybnosti o možnosti přistoupení dalšího účastníka do řízení o zásahové žalobě, která slouží k ochraně veřejných subjektivních práv konkrétního žalobce. Případný další žalobce může podat samostatnou žalobu, což Mgr. P. učinil. I kdyby byl tento institut využitelný, podle judikatury Nejvyššího soudu nejsou splněny podmínky pro přistoupení dalšího účastníka, je-li zřejmé, že dosavadní žalobce nebyl již v době zahájení řízení věcně legitimován. Přistoupení účastníka navíc není nárokové, soud není povinen takovému návrhu vyhovět, pokud by to v poměrech daného řízení nebylo vhodné. Nepřibrání Mgr. P. jako dalšího žalobce nemohlo stěžovatele nijak poškodit, protože by nic nezměnilo na nepřipustnosti jeho žaloby.

[12] Stěžovatel následně soudu předložil stížnost jedné ze svých občanek, která potvrzuje veškerá jeho tvrzení ohledně přetížení dopravních spojů mezi Kladnem a Prahou. Žalovaný pokračuje ve svém nezákonném jednání, neboť nahradil „dlouhé kloubové“ autobusy těmi

pokračování

„krátkými“, které mají menší přepravní kapacitu. Situace se přitom stává neudržitelnou. Na toto podání reagoval opět žalovaný, jenž – ve stručnosti – označil stížnost občanky pro posouzení této věci za nerelevantní a poukázal též (k otázce postavení Mgr. M. P. v řízení) na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 105/2021-72 ze dne 29. března 2023.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na procesní námitky stěžovatele, zejména na postup krajského soudu ve vztahu k návrhu stěžovatele na přistoupení Mgr. P. jako dalšího účastníka řízení na straně žalobce (část III.a.), přičemž v této části stěžovateli nepřisvědčil. Naopak ve vztahu k otázce dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele (část III.b.) a pojetí zajišťování dopravní obslužnosti jako výkonu veřejné správy (část III.c.) je kasační stížnost důvodná.

III.a. Procesní role Mgr. P. v řízení před krajským soudem

[14] Na úvod této části je vhodné vymezit rozdíl mezi dalším (přistoupivším) účastníkem řízení a osobami zúčastněnými na řízení.

[15] Institut osoby zúčastněné na řízení je specifikum soudního řízení správního. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Osoby zúčastněné na řízení přitom mohou vystupovat nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí, ale i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. prosince 2017 č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, bod 59).

[16] Z citovaného § 34 odst. 1 s. ř. s. je zřejmé, že postavení osoby zúčastněné na řízení je odvislé od kumulativního splnění dvou podmínek – materiální (přímé dotčení na právech) a formální (výslovné oznámení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010 č. j. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS.

[17] Mgr. P. přitom v řízení před krajským soudem nesplňoval ani formální podmínku pro přiznání osoby zúčastněné na řízení, neboť krajskému soudu až do vydání usnesení o odmítnutí žaloby neoznámil, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; jeho žádost, aby mohl do řízení přistoupit jako další účastník, podanou paralelně s návrhem žalobce na tento postup, za takové oznámení nelze považovat ani z hlediska jeho obsahu, neboť výslovně mířilo na zcela odlišný procesní institut (krajský soud ji správně vyhodnotil jako souhlas se vstupem do řízení na straně žalobce ve smyslu § 92 odst. 1 věty druhé zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, viz dále). Mgr. P. tudíž neměl v řízení před krajským soudem postavení osoby zúčastněné na řízení.

[18] Krajskému soudu v tomto směru nelze vytknout ani porušení povinnosti vyrozumět v úvahu přicházející osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby v určité lhůtě oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 věta druhá s. ř. s., kterou má bez ohledu na to, zda žalobce potenciální osoby zúčastněné na řízení označí v žalobě, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2005 č. j. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud zde odkazuje na svůj závěr, vycházející z rozsudku č. j. 4 As 40/2023-63, že Mgr. P. není (z materiálního hlediska) osobou zúčastněnou na tomto řízení, neboť ve hře nejsou žádná jeho veřejná subjektivní práva. V případech, kdy žaloba nebyla věcně projednána (například byla odmítnuta jako v této věci), navíc nemají soudy povinnost vyrozumívát potenciální osoby zúčastněné na řízení (rozsudky ze dne 12. května 2009 č. j. 8 Afs 29/2009-34 či ze dne 9. září 2010 č. j. 1 As 55/2010-59).

[19] Soudní řád správní nezná možnost přistoupení dalšího účastníka do řízení. Jde o institut upravený v § 92 odst. 1 občanského soudního řádu, podle něhož *na návrh žalobce může soudu připustit, aby do řízení přistoupil další účastník. Souhlasu toho, kdo má takto do řízení vstoupit, je třeba, jestliže má vystupovat na straně žalobce.*

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. února 2014 č. j. 9 Aps 15/2013-59, č. 3033/2014 Sb. NSS, připustil (byť spíše implicitně) záměnu účastníků soudního řízení správního podle § 92 odst. 2 občanského soudního řádu (prostřednictvím jeho přiměřeného použití na základě § 64 s. ř. s.), a to právě v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Je-li v soudním řízení správním přípustná záměna účastníků, není důvod nahlížet na přistoupení účastníka podle § 92 odst. 1 občanského soudního řádu odlišně. V obecné rovině připouští přistoupení i záměnu účastníků soudního řízení správního i doktrína (KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 549).

[21] Nicméně je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud nyní projednává (pouze) kasační stížnost žalobce proti usnesení o odmítnutí jeho žaloby. Procesní postavení žalobce se přitom odvíjí výhradně od jeho vlastní situace, a proto se to, že krajský soud nerozhodl o přistoupení Mgr. P. do řízení, nijak nemohlo dotknout jeho práv (obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2017 č. j. 3 As 217/2016-43). Navíc podle konstantní judikatury soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, na niž odkazoval i žalovaný, není přistoupení dalšího účastníka přípustné, pokud je zřejmé a nepochybné, že dosavadní žalobce již v době zahájení řízení nebyl ve sporu věcně legitimován (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2019 sp. zn. 27 Cdo 2146/2019 a v něm citovaná ze dne 15. února 2006 sp. zn. 29 Odo 119/2006, ze dne 24. listopadu 2005 sp. zn. 20 Cdo 2026/2005, ze dne 7. prosince 2005 sp. zn. 21 Cdo 1421/2005, ze dne 29. května 2007 sp. zn. 32 Cdo 1389/2007, ze dne 28. dubna 2010 sp. zn. 23 Cdo 1243/2010, ze dne 31. května 2010 sp. zn. 23 Cdo 1255/2010, ze dne 16. června 2010 sp. zn. 29 Cdo 5073/2008, ze dne 29. května 2013 sp. zn. 29 Cdo 318/2013 či ze dne 5. května 2016 sp. zn. 29 Cdo 3503/2016). Tento právní názor lze tím spíše (*a maiori ad minus*) vztáhnout i na situaci, kdy žalobce postrádá procesní legitimaci, respektive kdy nejsou splněny podmínky řízení, jako krajský soud dovodil v tomto případě.

pokračování

[22] Odmítnutí žaloby, aniž krajský soud rozhodl o návrhu na přistoupení Mgr. P. do řízení jako dalšího účastníka na straně žalobce, tudíž není vadou řízení (natožpak vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného usnesení).

[23] V popsaném kontextu pak nelze přisvědčit námitce, že by obecné úvahy krajského soudu o tom, zda by se soudní ochrany mohli domáhat občané kraje, kteří využívají veřejné služby v přepravě, jež zajišťuje žalovaný, zakládaly nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Krajský soud totiž posuzoval otázku, zda jsou splněny podmínky řízení v případě žalobce. Jejich nesplnění je přitom nedostatkem, který by případně lepší postavení jiné osoby (účastníka řízení) v žádném případě nemohlo zhojit. V soudním řízení správním totiž vystupují účastníci řízení vždy samostatně (§ 33 odst. 8 s. ř. s.). Proto i kdyby krajský soud rozhodl o přistoupení Mgr. P. do řízení (což nemusel, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše), nebyly by jeho závěry ve vztahu k žalobci odlišné. Spornou pasáž odůvodnění usnesení krajského soudu je tak třeba vnímat pouze jako typické *obiter dictum*, přitom hodnocení jeho správnosti přesahuje rámec nynějšího řízení.

[24] Nejvyšší správní soud uvádí, že výše uvedené závěry, ani závěry krajského soudu, Mgr. P. nijak nebrání v přístupu k soudu. Mgr. P. totiž mohl proti tvrzenému zásahu žalovaného podat samostatnou žalobu – a také tak učinil, jak ve svém vyjádření uvedl žalovaný a jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti (krajský soud tuto žalobu odmítl usnesením ze dne 12. ledna 2023 č. j. 59 A 42/2022-45, kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí zamítl Nejvyšší správní soud již zmiňovaným rozsudkem č. j. 4 As 40/2023-63).

III.b. Veřejná subjektivní práva obce v kontextu zajišťování dopravní obslužnosti kraje

[25] Nezanedbatelná část argumentů, které ve svých vyjádřeních přdestřeli účastníci řízení, nemá přímou souvislost s předmětem tohoto řízení, respektive nelze je podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení (který jediný lze uplatnit v kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby, viz rozsudek ze dne 21. dubna 2005 č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Namítané porušení zákona o veřejných službách v přepravě a nátlak na stěžovatele, popřípadě jeho diskriminace ze strany žalovaného (Středočeského kraje) jsou v této fázi řízení zcela irrelevantní, neboť souvisejí s meritorním posouzením žaloby (zákonnosti žalovaného zásahu), k němuž dosud nedošlo s ohledem na závěr krajského soudu o nesplnění podmínek řízení.

[26] Podle § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě kraje a obce ve své samostatné působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením [k vymezení veřejné drážní osobní dopravy a veřejné linkové dopravy viz § 26 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, respektive § 2 odst. 7 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě].

[27] Podle § 3 odst. 2 věty první zákona o veřejných službách v přepravě kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu. Podle § 3 odst. 3 zákona o veřejných službách v přepravě obec zajišťuje 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.

[28] Krajský soud tedy správně dovodil, že zákon svěřuje zajišťování dopravní obslužnosti krajům i obcím, a to v jejich samostatné působnosti. S dalšími závěry krajského soudu se však již nelze ztotožnit.

[29] Z citovaného § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě vyplývá, že zákon kraji ukládá povinnost, nikoli oprávnění (možnost) zajišťovat dopravní obslužnost na jeho území (srov. znění věty první, podle níž kraj *zajišťuje* dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, ve srovnání s větou druhou, podle níž kraj *může zajišťovat* dopravní obslužnost veřejné služby v přepravě cestujících v sousedícím územním obvodu jiného státu). Zákon o veřejných službách v přepravě zároveň vymezuje obsah pojmu dopravní obslužnost (§ 2) jako *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*, přičemž vyjmenované instituce, zařízení a veřejné potřeby musejí být občanům zpřístupněny veřejnou dopravou vždy, aby se jednalo o dopravní obslužnost území (KOVALČÍKOVÁ, D., ŠTANDERA, J. *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. Cit. dle ASPI, § 2).

[30] Má-li kraj povinnost zajistit na svém území dopravní obslužnost, nelze dospět k jinému výkladu, že tak musí učinit v rozsahu odpovídající definici v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě.

[31] Obce mají povinnost zajišťovat dopravní obslužnost primárně na svém území, a to nad rámec dopravní obslužnosti kraje (většinou tak budou činit v rámci linek městské hromadné dopravy). Jelikož mohou zajišťovat dopravní obslužnost i mimo svůj územní obvod, pak lze dovodit, že se v určitém rozsahu podílejí i na zajišťování dopravní obslužnosti kraje, jejich role je však v tomto směru pouze podpůrná – hlavní úlohu v zajišťování dopravní obslužnosti na regionální úrovni mají kraje (srov. též důvodovou zprávu k zákonu o veřejných službách v přepravě, sněmovní tisk č. 1054/0, 5. volební období, www.psp.cz). Navíc je zřejmé, že obec má oprávnění, nikoli povinnost zajišťovat dopravní obslužnost mimo svůj územní obvod (arg. *může zajišťovat*), přičemž tak může činit pouze se souhlasem kraje. V tomto směru se jeví zkratkovitou úvaha krajského soudu, že „neudělením souhlasu kraj nemůže z vrchnostenské pozice obci zajišťování dopravní obslužnosti mimo její územní obvod zakázat“ (bod 28 napadeného usnesení). Kraj sice vůči stěžovateli při zajišťování dopravní obslužnosti nevystupuje ve vrchnostenské pozici (viz níže, zejména bod [36]), nicméně poskytování dopravní obslužnosti ze strany obce mimo její územní obvod bez souhlasu kraje zákon neumožňuje. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že nutnost souhlasu kraje se zajišťováním dopravní obslužnosti obcí mimo její územní obvod se nejeví jako nelogická, neboť koordinační úlohu při zajišťování dopravní obslužnosti na úrovni kraje plní právě kraje (k tomu viz níže úvahy o dopravním plánování, bod [47] a následující).

pokračování

[32] Podstatou žaloby přitom bylo zejména zajišťování dopravní obslužnosti na úrovni Středočeského kraje (konkrétně dopravní spojení z Kladna do Prahy a zpět), které leží na bedrech tohoto kraje, nikoli obcí, které se nacházejí v jeho územním obvodu.

[33] Stěžovatel již v žalobě tvrdil, že Středočeský kraj (respektive žalovaný) nezajišťuje dopravní obslužnost v potřebném (zákonem stanoveném) rozsahu, čímž jej fakticky nutí, aby jeho činnost v tomto směru suploval, a zasahuje tak do jeho samostatné působnosti (práva na samosprávu).

[34] Podle § 14 odst. 4 krajského zřízení kraj při výkonu samostatné působnosti *spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Proti takovému zásahu může obec podat žalobu podle zvláštního zákona*. Nicméně i kdyby tohoto ustanovení nebylo, platí obecně, že obec je oprávněna podat žalobu, tvrdí-li dotčení svých veřejných subjektivních práv, včetně práva na samosprávu.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že se v projednávaném případě domáhá ochrany před zásahem do své samostatné působnosti, jehož se má dopouštět Středočeský kraj (opět ve své samostatné působnosti). Tím projednávaný případ spadá také do rozsahu citovaného ustanovení § 14 odst. 4 krajského zřízení.

[36] Zároveň je třeba odmítnout právní názor krajského soudu, že i pro uplatnění tohoto ustanovení je třeba vrchnostenské postavení kraje vůči obci. „Samostatná 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“ (KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů. Základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, kapitola VII, § 2, cit. dle ASPI; na citovaný text přitom ve svém usnesení odkazoval i krajský soud, čímž do svých úvah vložil určitý vnitřní rozpor).

[37] Nejvyšší správní soud se dále podrobněji zabýval výkladem citovaného § 14 odst. 4 krajského zřízení. Z tohoto ustanovení není přímo zřejmé, jakou žalobu podle zvláštního zákona by obec měla podávat [důvodová zpráva k zákonu č. 231/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jímž byl § 14 odst. 4 krajského zřízení novelizován do současné podoby, v tomto směru mlčí, na rozdíl od řady jiných podobně koncipovaných ustanovení krajské zřízení neobsahuje ani žádnou poznámku pod čarou]. Jakkoli se s ohledem na použití pojmu *zásah* se nabízí právě zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s, neznamená to, že by citované ustanovení omezovalo žalobní právo obce jen na tuto subsidiární formu zásahu, byť v tomto případě s ohledem na skutkové okolnosti šlo o zásah v užším smyslu, a tedy i o zásahovou žalobu.

[38] Právo na samosprávu je ústavně zaručené právo kolektivní povahy, jehož nositeli jsou územní samosprávné celky jako územní společenství občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Územní samospráva je přitom chápána jako ústavně zaručené *subjektivní veřejné právo* územních celků jako veřejnoprávních korporací (POSPÍŠIL, I. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Cit. dle ASPI, čl. 8 a čl. 101).

[39] Stěžovatel je coby obec (město) veřejnoprávní korporací (§ 2 odst. 1 obecního řízení), tedy právnickou osobou, jíž svědčí ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na územní samosprávu. Úkolem správních soudů je přitom poskytovat *ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob* (§ 2 s. ř. s., který společně s § 4 tohoto zákona tvoří základní kompetenční ustanovení pro správní soudnictví, viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS, či ze dne 12. října 2022 č. j. 6 As 68/2022-70, bod 17).

[40] Nejvyšší správní soud tedy činí dílčí závěr, že stěžovatel se žalobou domáhal ochrany svého veřejného subjektivního práva. Závěr krajského soudu, který v tomto směru shledal nedostatek podmínek řízení, proto nemůže obstát.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobou podle § 14 odst. 4 krajského zřízení zákonodárce nemohl mít na mysli spor o rozsah kompetencí orgánů územní samosprávy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy a § 120 a násl. zákona o Ústavním soudu, na který stěžovatele odkazoval krajský soud. Pravomoc rozhodovat tento typ kompetenčních sporů má totiž Ústavní soud po celou dobu své existence a znovu ji vymezovat v krajském zřízení přijatém v roce 2000 by postrádalo smysl (a bylo tak v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce). A co je podstatnější, rozhodování kompetenčních sporů podle čl. 87 Ústavy je komplementární k ochraně práva územních samosprávních celků na samosprávu prostřednictvím již zmíněné komunální ústavní stížnosti (výše citovaný komentář k Ústavě, čl. 87, do jisté míry to vyplývá i z krajským soudem citovaného nálezu ze dne 25. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 5/04, N 147/16 SbNU 443), přičemž není důvod nahlížet na jeho vztah k žalobě podle § 14 odst. 4 krajského zřízení odlišně. Nejvyšší správní soud dále odkazuje na subsidiární povahu řízení o kompetenčních sporech před Ústavním soudem [čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy *in fine*, § 122 odst. 1 zákona o Ústavním soudu], která brání věcnému projednání takového návrhu za předpokladu, že o něm může rozhodnout jiný orgán. To znamená, že pokud lze spor mezi stěžovatelem a Středočeským krajem rozhodnout v rámci řízení o správní žalobě na ochranu před zásahem do práva stěžovatele na samosprávu, nelze jej odkazovat na řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy.

III.c. Zajišťování dopravní obslužnosti jako výkon veřejné správy

[42] Nesprávný (a částečně i ne zcela srozumitelně zdůvodněný) je potom i právní názor krajského soudu, že Středočeský kraj (respektive žalovaný) při zajišťování dopravní obslužnosti nejednal jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy jako *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*.

[43] Krajský soud (podle všeho) vyšel z předpokladu, že pojem *veřejná správa* použitý v citovaném ustanovení zahrnuje především správu vrchnostenskou (to ostatně vyplývá z řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, viz například rozsudky ze dne 15. června 2022 č. j. 6 As 82/2022-25, č. 4369/2022 Sb. NSS, a ze dne 5. února 2015 č. j. 6 As 253/2014-40, či usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. listopadu 2021 č. j. Konf 17/2020-15, č. 4293/2022 Sb. NSS, a ze dne 25. září 2018 č. j. Konf 36/2017-40).

pokračování

Judikturní vývoj poslední doby však tento předpoklad do značné míry relativizuje s ohledem na velmi složité uspořádání moderní veřejné správy. Ostatně již v rozsudku ze dne 30. dubna 2011 č. j. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa.“

[44] Krajský soud označil zajišťování dopravní obslužnosti za výkon pečovatelské veřejné správy. Tento právní názor pravděpodobně vychází z usnesení zvláštního senátu ze dne 21. května 2008 č. j. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS, a obecně s ním lze souhlasit.

[45] Zařazení dopravní obslužnosti do oblasti pečovatelské veřejné správy však samo o sobě neznamená, že nemůže jít současně (či v některých aspektech) o správu vrchnostenskou. A neznamená to ani, že nemůže jít o veřejnou správu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. června 2018 č. j. 8 As 152/2016-47, č. 3782/2018 Sb. NSS, (s odkazem na posledně citované usnesení zvláštního senátu) uvedl, že v moderní společnosti již nelze veřejnou správu kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, protože její úkoly již vrchnostenskou správu daleko přesahují. Právě pečovatelská správa je odlišná od správy vrchnostenské i fiskální (a právě u ní proto vznikají největší pochybnosti o povaze konkrétního jednání veřejné moci). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud podřadil pod pojem *veřejná správa* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. poskytnutí věcné pomoci nebo jednorázového peněžitého příspěvku dítěti, jemuž byl ukončen pobyt v zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy. Krajský soud se od něj pokusil odlišit s argumentem, že tehdy existovalo veřejné subjektivní právo žalobce – fyzické osoby na určité plnění, zatímco v projednávaném případě nelze ze zákona dovodit právo obce na zajištění dopravní obslužnosti. Jak však vyplývá z výše uvedeného, tato úvaha nemůže obstát, neboť obec zde hájí své ústavně zaručené veřejné subjektivní právo na samosprávu. Krajský soud navíc poněkud mísí otázku dotčení veřejných subjektivních práv konkrétního žalobce (již lze podřadit pod § 2 s. ř. s.) a povahy žalobou napadeného jednání veřejné moci (v nejobecnější rovině § 4 s. ř. s., s konkretizací v jednotlivých ustanoveních části třetí hlavy druhé tohoto zákona). To, zda je určité jednání výkonem veřejné správy, je však třeba posuzovat objektivně, bez ohledu na postavení konkrétního žalobce.

[46] Zajišťování dopravní obslužnosti navíc vykazuje řadu prvků, pro které by je bylo možné označit i za výkon vrchnostenské veřejné správy.

[47] V tomto ohledu lze krajskému soudu vytknout, že se prakticky vůbec nezabýval povahou této činnosti. Přinejmenším nerozlišil dvě fáze, do nichž zákon zajišťování dopravní obslužnosti rozděluje. Tou první je dopravní plánování, jež kraje provádějí prostřednictvím plánů dopravní obslužnosti území (§ 5 zákona o veřejných službách v přepravě). Cílem dopravního plánování je *vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti. Plány dopravní obslužnosti území musí být v souladu s koncepcí veřejné dopravy; do souladu s koncepcí veřejné dopravy musí být uvedeny vždy nejpozději do 1 roku ode dne jejího schválení* (§ 4a zákona o veřejných službách v přepravě).

[48] Tato první fáze zajišťování dopravní obslužnosti je bezesporu výkonem vrchnostenské veřejné správy. Kraj zde autoritativně stanovuje rozsah dopravní obslužnosti, kterou bude následně zajišťovat. Sice tím ukládá povinnosti primárně sám sobě [neboť je povinen plán dopravní obslužnosti respektovat, srov. § 8 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných službách v přepravě], zároveň však vymezuje (konkretizuje) rozsah veřejných služeb v přepravě, a tím do jisté míry i základní rozsah práv a povinností dalších subjektů, kterých se veřejné služby v přepravě týkají (tedy zejména dopravců a cestujících). Na dopravní plánování se bezesporu uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace [k důrazu na toto kritérium při vymezování rozsahu pojmu *veřejná správa* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2022 č. j. 6 As 82/2022-25, č. 4369/2022 Sb. NSS]. Zároveň zde nejsou pražádné soukromoprávní prvky, kraj vystupuje sám jako výlučný nositel určité zákonem stanovené kompetence, nejedná s jinými jako rovnoprávný účastník právních vztahů a je ve své činnosti omezen zákonným vymezením pojmu dopravní obslužnost [výše citovaný § 2 zákona o veřejných službách v přepravě; srov. však též § 178 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), podle něhož je kraj v rámci dopravní obslužnosti území kraje povinen *zajistit dopravu do spádové školy a ze spádové školy, pokud vzdálenost spádové školy od místa trvalého pobytu žáka přesáhne 4 km*]. Nejvyšší správní soud proto odmítá argument žalovaného, že je jen na kraji, v jaké míře (a zda vůbec) dopravní obslužnost na svém území zajistí – jeho prostor pro uvážení je zde omezen textem zákona (byť do značné míry obecně formulovaným, k tomu viz níže bod [58]).

[49] Na dopravní plánování potom navazuje vlastní zajištění dopravní obslužnosti prostřednictvím zajištění dopravce, popřípadě poskytování přepravních služeb přímo krajem (obcí, viz § 8 a následující zákona o veřejných službách v přepravě). V této fázi je pak třeba rozlišovat několik typů právních vztahů. První z nich je vztah mezi dopravcem a krajem (obcí) coby objednatelem přepravních služeb, který má povahu soukromoprávní, a tudíž spadá mimo dosah správního soudnictví. Podle § 8 odst. 5 zákona o veřejných službách v přepravě *smlouva o veřejných službách v přepravě není veřejnoprávní smlouvou* – logicky tak musí být smlouvou soukromoprávní (třetí možnost zde neexistuje). Zakotvením tohoto ustanovení do zákona o veřejných službách v přepravě zákonodárce překonal závěry výše citovaného usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007-82 (podle něhož byla smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě podle dřívější úpravy v § 19 zákona o silniční dopravě smlouvou veřejnoprávní subordinační), a to s ohledem na posílení soukromoprávních prvků ve vztahu mezi dopravci a orgány veřejné moci při zabezpečování veřejné dopravy (srov. především důvodovou zprávu k zákonu o veřejných službách, sněmovní tisk č. 1054/0, 5. volební období, www.psp.cz, jakož i výše citovaný komentář k tomuto zákonu, § 8, v obecné rovině též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2016 č. j. 6 As 206/2015-99).

[50] Soukromoprávní povahu má bezesporu i právní vztah mezi dopravcem poskytujícím na základě smlouvy s krajem veřejné služby v přepravě (zde jde o klasickou smlouvu o přepravě ve smyslu § 2550 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

[51] Naproti tomu kraj vůči jiným subjektům než dopravcům i v této fázi vystupuje jako nositel veřejnoprávní pravomoci, neboť stále plní veřejnoprávní povinnost zajišťovat na

pokračování

svém území dopravní obslužnost (v zákonem stanoveném rozsahu), v této rovině opět nejsou žádné soukromoprávní prvky.

[52] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že zajišťování dopravní obslužnosti je činnost, která spadá do oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[53] Přijatý výklad podporuje též nálezný Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018 č. j. I. ÚS 2637/17, N 10/88 SbNU 133, z něhož vyplývá, že posouzení zákonnosti postupu kraje při zajišťování dostupných sociálních služeb je úkolem správních soudů, přičemž vhodným procesním prostředkem je právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Tento nálezný je tedy postaven na implicitním předpokladu, že poskytování sociálních služeb je výkonem (vrchnostenské – srov. body 63 a 64 nálezu) veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2014 č. j. 4 Ads 134/2014-29 a ze dne 27. ledna 2016 č. j. 4 Ads 85/2015-57; viz též výše citované usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 17/2020-15, které poskytování sociálních služeb obecně označuje za výkon veřejné správy).

[54] Nejvyšší správní soud potom v rozsudku ze dne 9. května 2019 č. j. 3 Ads 151/2016-117 (navazujícím na posledně citovaný nálezný) uvedl, že „zákon ukládá krajům v obecné rovině povinnost zajistit na svém území dostupnost sociálních služeb, a to v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. Základem pro zajištění sociálních služeb je tedy koncepční dokument schvalovaný orgány kraje v samostatné působnosti, od něhož se pak odvíjí další činnost kraje směřující k jeho realizaci.“ Tato činnost je přitom velmi podobná zajišťování dopravní obslužnosti, které zákon také krajům stanoví jako obecnou povinnost, přičemž základem je v tomto směru plán dopravní obslužnosti území (§ 5 zákona o veřejných službách v přepravě, viz výše). Zajišťování dopravní obslužnosti lze proto zařadit to stejné kategorie veřejné správy jako poskytování sociálních služeb, které judikatura (včetně *erga omnes* závazného nálezu Ústavního soudu, srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy) považuje za veřejnou správu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – a není tudíž důvod nahlížet na zajišťování dopravní obslužnosti odlišně. Ostatně z judikatury vyplývá, že za určitých okolností by pravomoci správních soudů podléhalo i zajišťování bydlení ze strany veřejné moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2020 č. j. 7 As 40/2019-32; v tehdejší věci byla žaloba namítající nedostatečnou aktivitu obce v tomto směru zamítnuta pro neexistenci konkrétního soudně vymahatelného práva žalobce, nikoli odmítnuta pro nedostatek pravomoci správních soudů).

[55] Na závěr Nejvyšší správní soud uvádí, že přijatý výklad není v rozporu s rozsudkem č. j. 4 As 40/2023-69, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby Mgr. P. na ochranu před nezákonným zásahem vymezeným shodně jako v této věci. Nosným důvodem v tehdejší věci totiž byla neexistence konkrétního soudně vymahatelného veřejného subjektivního práva žalobce [jehož důsledkem bylo odmítnutí žaloby jako návrhu podaného osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nikoli závěr, že zajišťování dopravní obslužnosti není výkonem veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tuto okolnost čtvrtý senát neposuzoval, nicméně s ohledem na nutnost zkoumat splnění podmínek řízení *ex officio* – a pravomoc správních soudů bezesporu na prvním místě lze předpokládat, že v tomto směru neshledal nedostatek). Ve věci nyní projednávané však Nejvyšší správní soud identifikoval konkrétní veřejné

subjektivní právo žalobce – a sice ústavně zaručené právo na samosprávu. Výrok opačný, než jaký přijal čtvrtý senát ve věci Mgr. P., tudíž nezakládá žádný rozpor v judikatuře (ostatně i rozsudek č. j. 4 As 40/2023-69 zdůrazňuje, že „stanovení rozsahu dopravní obslužnosti zůstává věcí krajů a obcí a náleží do jejich samostatné působnosti. Jedná se tak o jednu z mnoha záležitostí v samostatné působnosti dotčených územně samosprávných celků“).

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Na základě uvedených úvah nelze učinit jiný závěr, než že odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínek řízení ze strany krajského soudu nemůže obstát. Kasační stížnost žalobce je tudíž důvodná, a proto Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[57] Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že – neshledá-li jiné překážky pro takový postup – žalobu věcně projedná. Přitom však věnuje patřičnou pozornost určení žalovaného správního orgánu (a případné potřebě upravit v tomto směru žalobu, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. prosince 2014 č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud zde upozorňuje, že zákon svěřuje povinnost (a zároveň pravomoc) zajišťovat dopravní obslužnost přímo kraji, nikoli krajskému úřadu. V tomto směru se lze inspirovat ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17 (zejména body 65 a následující) a rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 134/2014-29 (bod 15; viz též označení žalovaného ve výše citovaném rozsudku č. j. 7 As 40/2019-32).

[58] Dojde-li na hodnocení zákonnosti zajišťování dopravní obslužnosti ze strany žalovaného (respektive Středočeského kraje), měl by krajský soud zohlednit, že povinností kraje je zabezpečit odpovídající kapacitu přepravních služeb tak, aby byl naplněn požadavek § 2 zákona o veřejných službách v přepravě, nikoli zajišťovat dopravní obslužnost přesně dle představ žalobce (či jiných dotčených osob). Při rozhodování o konkrétní podobě dopravní obslužnosti má kraj pochopitelně širokou míru uvážení (byť nikoli v tom směru, že by se mohl rozhodovat, zda vůbec bude dopravní obslužnost zajišťovat, jak naznačoval žalovaný), což je třeba brát v úvahu při posuzování zákonnosti jeho postupu (obdobně srov. již citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2637/17, zejména body 54 a 74 – 75, a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 134/2014-29 a č. j. 3 Ads 151/2016-117). V dalším řízení však bude muset krajský soud zohlednit, že případná ochrana práva na samosprávu kraje by mohla znamenat zásah do práva na samosprávu obce, přičemž *a priori* upřednostnit jedno z nich pochopitelně není možné.

[59] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 31. května 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu