



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **statutární město Kladno**, se sídlem náměstí starosty Pavla 44, Kladno, zastoupen Mgr. Jaroslavem Dvořákem, advokátem se sídlem Gorkého 502, Kladno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2023, č. j. 14 A 6/2023-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Mezi žalobcem a Středočeským krajem vznikl spor o rozsah úkolů v samostatné působnosti při zajišťování dopravní obslužnosti, a to v souvislosti se zaváděním tzv. Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje (SDO) a s omezením linek autobusové dopravy vztahujících se k městu Kladnu. Zastupitelstvo Středočeského kraje v této souvislosti vydalo usnesení ze dne 25. 10. 2021, č. 015-10/2021/ZK, a na něj navazující usnesení ve věci aplikace zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících (zákon o službách v přepravě). Žalobce měl za to, že Středočeský kraj zneužil svou pečovatelskou úlohu ve veřejné správě, nepostupoval transparentně a objektivně. Účelovým jednáním obešel právě zmíněný zákon, který neobsahuje procesní prostředek, na jehož základě by bylo možné věcně přezkoumat rozsah dopravní obslužnosti zajišťované krajem.

[2] Žalobce se podnětem ze dne 26. 8. 2022 (ve znění jeho doplnění ze dne 5. 9. 2022, 7. 9. 2022 a 14. 10. 2022) domáhal u žalovaného provedení dozoru nad postupem Středočeského kraje dle § 82 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění

pozdějších předpisů (dále též „zákon o krajích“). V návaznosti na uvedený podnět mu žalovaný zaslal vyrozumění ze dne 18. 10. 2022, v němž uvedl, že neshledal důvody k uplatnění dozorových opatření ve smyslu § 82 krajského zřízení. Žalobce považuje tento způsob vyřízení podnětu za nezákonný.

[3] Žalobce se dále bránil podáním podnětu k opatření proti nečinnosti. Na ten ministr vnitra reagoval sdělením ze dne 5. 12. 2022, v němž žalobci vysvětlil, že postup ministerstva neshledal jako nečinnost, jelikož zde nebyl důvod k uplatnění dozorových opatření vůči usnesením Středočeského kraje.

[4] Pro danou věc je stěžejní podnět žalobce podaný u žalovaného k zahájení výkonu dozoru ve smyslu § 82 zákona o krajích. Podnětem se žalobce snažil dosáhnout dozoru nad označenými usneseními Zastupitelstva a Rady Středočeského kraje, kterými byly realizovány tzv. Standardy dopravní obslužnosti („SDO“). Žalobce se domníval, že zavedením SDO Středočeský kraj fakticky rezignoval na svou zákonnou povinnost zajišťovat dopravní obslužnost svého území. Tuto povinnost částečně přenášel na obce ve svém obvodu (mj. i na žalobce), čímž zasahoval do jejich práva na samosprávu. Žalovaný v odpovědi na podnět vyslovil, že nespátřuje nutnost zahájit dozor, neboť zákon neukládá krajům povinnost zajišťovat dopravní obslužnost. Tyto závěry zopakoval i ministr vnitra v reakci na podnět na přijetí opatření proti nečinnosti.

[5] Proti způsobu vyřízení svého podnětu se žalobce bránil zásahovou žalobou Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Žalobce se konkrétně domáhal určení, že způsob, jakým žalovaný vyřídil jeho podnět k zahájení dozorové činnosti vůči Středočeskému kraji, představoval nezákonný zásah. Žalobce zároveň navrhl, aby městský soud žalovanému uložil provést účinné prošetření podnětu. Městský soud zásahovou žalobu shora označeným usnesením odmítl. Protože se žalobce zásahovou žalobou domáhal ochrany před nezahájením řízení, které je možné zahájit pouze z moci úřední, musel splnit podmínky stanovené judikaturou, zejm. rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále též „rozsudek ve věci Žaves“). Tyto podmínky však nesplnil, a proto nemohla být jeho žaloba připuštěna k věcnému přezkumu. Podle městského soudu žalobci nesvědčí žádná veřejná subjektivní práva, do kterých by žalovaný mohl svým postupem zasáhnout. S odkazem na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2022, č. j. 54 A 77/2022-85 (kterým označený soud odmítl zásahovou žalobu žalobce proti Krajskému úřadu Středočeského kraje ve věci předmětných SDO) vyslovil, že nejsou-li dotčena žádná veřejná subjektivní práva postupem Středočeského kraje, sotva mohou být dotčena postupem žalovaného, který má nad činností krajů pouze vykonávat dozor. I kdyby však hypoteticky žalovaný aktivoval dozorčí pravomoc, jediným výstupem takové činnosti by mohlo být pozastavení účinnosti dotčených usnesení. Proto není možné ve smyslu rozsudku ve věci Žaves takový postup označit za přímou ochranu žalobcových práv. Není splněna ani podmínka subsidiarity zásahové žaloby podle rozsudku ve věci Žaves, neboť žalobce měl možnost podat návrh na zahájení kompetenčního sporu před Ústavním soudem. Z uvedených důvodů městský soud žalobu odmítl. Usnesení městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

pokračování

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel je názoru, že městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Stěžovatel splnil podmínky pro věcné projednání zásahové žaloby. Městský soud došel k chybným závěrům ohledně absence dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele. Nezajištěním dopravní obslužnosti v rozsahu, který vyžaduje § 2 zákona o veřejných službách v přepravě, Středočeský kraj zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu. Žalovaný tak měl věc minimálně prošetřit. Rezignoval-li žalovaný na výkon své dozorové pravomoci, zasáhl tím do práv stěžovatele na účinné vyšetření věci. Nelze rovněž dovozovat nedodržení subsidiarity zásahové žaloby. Polemizoval s dílčími závěry městského soudu a dovozoval jejich nepřítomnost. Obsáhle popisoval i to, v čem spatřuje nezákonnost postupu Středočeského kraje. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] V doplnění kasační stížnosti ze dne 5. 6. 2023 stěžovatel upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2023, č. j. 6 As 285/2022-83 (dále též „rozsudek 6. senátu“), kterým bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2022, č. j. 54 A 77/2022-85, z něhož vycházel i městský soud v souzené věci. Stěžovatel je názoru, že rozsudek 6. senátu poskytuje oporu pro jeho stížní argumentaci. Podle rozsudku 6. senátu zákon o veřejných službách v přepravě zakládá povinnost kraje zajišťovat dopravní obslužnost na svém území, přičemž zásah do této povinnosti může představovat zásah do veřejného subjektivního práva na samosprávu obcí.

III.

[8] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém souhlasil se závěry městského soudu o neexistenci veřejných subjektivních práv stěžovatele. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti pak uvedl, že závěry rozsudku 6. senátu nic nemění na nepřijatelnosti nynější žaloby. Zdůraznil, že z dozorového řízení by nemohlo vzejít žádné rozhodnutí, které by vedlo k efektivní obraně práv stěžovatele. Žalovaný proto setrval na návrhu požadujícím zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Tento důvod je

totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS).

[12] Stěžovatel souhrnně dovozuje, že městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Stěžovatel je názoru, že byly dány všechny podmínky pro věcné projednání zásahové žaloby a ta tak neměla být odmítnuta. Městský soud došel k chybným závěrům ohledně absence dotčení veřejných subjektivních práv. Nezajištěním dopravní obslužnosti v rozsahu, který vyžaduje § 2 zákona o veřejných službách v přepravě Středočeský kraj zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu stěžovatele. Žalovaný měl věc minimálně prošetřit. Rezignoval-li žalovaný na výkon své dozorové pravomoci, zasáhl tím do práv stěžovatele na účinné vyšetření věci. Na podporu svých tvrzení odkázal na rozsudek 6. senátu.

[13] Podle § 2 zákona o veřejných službách v přepravě platí, že *dopravní obslužností se rozumí 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.*

[14] Podle § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě platí, že *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.* Odstavec 2 pak stanoví, že *kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu.* Podle odstavce 3 platí, že *obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje. Obec může zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících mimo svůj územní obvod, pokud je to potřeba pro zajišťování dopravní obslužnosti obce a se souhlasem kraje.*

[15] Podle § 35 odst. 2 písm. f) zákona o krajích platí, že *zastupitelstvu kraje je vyhrazeno stanovit rozsah dopravní obslužnosti.*

[16] Podle § 82 odst. 1 zákona o krajích platí, že *je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzve Ministerstvo vnitra kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva krajů.*

pokračování

[17] Rozsudek ve věci Žaves (na kterém vystavěl odmítnutí žaloby městský soud) sjednotil předchozí rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu stran podmínek pro podání zásahové žaloby proti ne zahájení řízení zahajovaného z moci úřední. V tomto rozsudku rozšířený senát stanovil dva komplexy podmínek, které musí být kumulativně splněny, aby taková zásahová žaloba byla přípustná. První komplex podmínek (bod 82 a násl.) je spjatý s existencí veřejných subjektivních práv navrhovatele a jejich ochranou. V první řadě musí navrhovatel nějaká veřejná subjektivní práva vůbec svědčit; tato podmínka vyplývá přímo z § 2 s. ř. s. a představuje konstitutivní prvek pravomoci správních soudů. Rozsudek ve věci Žaves dále vyžaduje, aby šlo o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem ne zahájil řízení z moci úřední. Třebaže toto řízení slouží v první řadě k ochraně objektivního práva, přímým důsledkem nečinnosti správního orgánu je též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu. Z toho také plyne, že žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. Druhý komplex podmínek je projevem zásady subsidiarity zásahové žaloby. Nesmí totiž existovat *žádné jiné správní řízení* ani *žádný jiný moment*, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je nerozhodné, zda takovou ochranu skutečně využila.

[18] Nejvyšší správní soud předně souhlasí se stěžovatelem, že závěry městského soudu stran nedotčení veřejných subjektivních práv stěžovatele nemohou ve světle rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2023, č. j. 6 As 285/2022-83 („rozsudek 6. senátu“), obstát. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že zákon o veřejných službách v přepravě stanovuje povinnost územních samospráv zajišťovat dopravní obslužnost, přičemž tuto povinnost rozděluje mezi kraje a obce v rozsahu jejich území. Obce i kraje mají povinnost zajišťovat dopravní obslužnost na svém území, nad jeho rámec tuto obslužnost zajišťovat mohou, ale nemusí. Zákon nepředpokládá, že se územní samospráva povinnosti zajistit dopravní obslužnost (ve smyslu legislativní zkratky zákona o veřejných službách v přepravě) zbaví, nebo ji (byť částečně) přenesne na subjekt jiný. Podle rozsudku 6. senátu přitom tvrzení stěžovatele o zásahu do práva na samosprávu (spočívajícím v přijetí SDO a následné nutnosti „sdílení“ povinnosti zajistit dopravní obslužnost kraje) představuje plausibilní tvrzení zásahu ve smyslu judikatury k přípustnosti zásahových žalob (srov. rozsudek ve věci Žaves, bod 115, nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12). Z § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě totiž vyplývá, že zákon kraji ukládá povinnost, nikoli oprávnění (možnost) zajišťovat dopravní obslužnost na jeho území (srov. znění části první, podle níž kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, ve srovnání s částí druhou, podle níž kraj může zajišťovat dopravní obslužnost veřejné služby v přepravě cestujících v sousedícím územním obvodu jiného kraje). Stěžovatel přitom již v žalobě tvrdil, že Středočeský kraj 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). Nejvyšší správní soud proto v rozsudku 6. senátu souhlasil, že se stěžovatel v projednávaném případě domáhá ochrany před zásahem do své samostatné působnosti, jehož se má dopouštět Středočeský kraj (v samostatné působnosti). Uzavřel

proto, že krajský soud neměl žalobu odmítnout pro nemožnost zásahu od veřejných subjektivních práv stěžovatele postupem Středočeského kraje.

[19] Nyní rozhodující senát neshledal důvod pro odchýlení se od uvedených východisek. Jejich optikou je pak nutné stěžovateli přisvědčit, že nelze souhlasit s názorem městského soudu stran nemožnosti zásahu od veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[20] Uvedený závěr však sám o sobě nevyvolává nutnost věcného projednání žaloby. Jak již bylo výše uvedeno, konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (završená rozhodnutím ve věci Žaves) vyžaduje zkoumat i další podmínky, mj. zkoumat vztah mezi trváním zásahu a „nečinností“ žalovaného, resp. zda je činnost žalovaného, které se žalobce domáhá, skutečně způsobila přímo a účinně tomuto zásahu zamezit a práva žalobce ochránit.

[21] Městský soud správně dovodil, že dozor žalovaného, jehož se stěžovatel dožadoval podanou zásahovou žalobou, nemůže ve skutečnosti představovat účinnou a přímou ochranu práv stěžovatele ve smyslu rozsudku ve věci Žaves (zejména body 48 až 64 a bod 82). Dozorové řízení vůči usnesení orgánu kraje v samostatné působnosti je specifické. Jeho specifčnost vyplývá zejména z ústavní kautely ochrany samospráv před zásahy státní moci, kvůli které Ministerstvo vnitra (žalovaný) nedisponuje pravomocí usnesení orgánu kraje v samostatné působnosti s konečnou platností zrušit (srov. Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, marg. 171 a 320). Dozor ministerstva ve smyslu § 82 zákona o krajích může vyústit pouze v pozastavení účinnosti označených usnesení orgánů kraje (tzv. sistace) a následné podání návrhu na zrušení těchto usnesení příslušnému správnímu soudu (Venzarová, P., Radošinský A. § 82 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. In: Pospíšil, P., Těžký V. a kol. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 456–463). V případě, že soud neshledá důvody ke zrušení, účinky sistace odpadají (§ 82 odst. 3 *in fine* zákona o krajích).

[22] *De iure* není dozorové řízení, resp. dozorová pravomoc obecně koncipována jako přímá ochrana subjektivních práv. Takto ho nelze vzhledem k jeho možným výstupům vnímat ani *de facto*. Nelze totiž hovořit o přímé ochraně, je-li konečný osud sporovaných usnesení zcela mimo vůli dozorujícího orgánu. Jak tedy správně dovodil městský soud, dozor žalovaného, jehož se stěžovatel dožadoval zásahovou žalobou, není ve skutečnosti účinným oprávněním žalovaného, jímž by stěžovatele mohl přímo ochránit na jeho právech. V hypotetické rovině, i pokud by žalovaný shledal, že k podnětu stěžovatele je třeba aktivovat dozorčí pravomoci, sám dle § 82 krajského zřízení nemůže zrušit či změnit usnesení zastupitelstva Středočeského kraje. V zásadě může jen pozastavit (sistovat) jejich účinnost, a to po předchozí bezúspěšné výzvě Středočeskému kraji ke sjednání nápravy. Nad rámec uvedeného soud ve shodě s městským soudem upozorňuje, že dle judikatury není možné soudně napadnout rozhodnutí o pozastavení účinnosti usnesení v samostatné působnosti, protože toto nepředstavuje (materiálně) rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 3 As 59/2005-98, č. 911/2006 Sb. NSS), čímž není naplněna ani podmínka podle bodu 84 rozsudku ve věci Žaves. Nejvyšší správní soud dodává, že rozšířený senát vystavěl závěry rozsudku ve věci Žaves na podkladu řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1

pokračování

zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V této věci stěžovatel brojil proti nelegální stavbě, resp. terénním úpravám na svém pozemku. Řízení o odstranění stavby představovalo jedinou efektivní ochranu práv stěžovatele a jeho ne zahájením stavební úřad fakticky udržoval protiprávní stav. Tato situace však není analogická k ne zahájení dozorového řízení podle § 82 zákona o krajích. Nejvyšší správní soud si je vědom i navazující judikatury, zejména v žalobě akcentovaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52. V tomto rozsudku zdejší soud skutečně uplatnil závěry rozsudku ve věci Žaves i na sektorové šetření prováděné Energetickým regulačním úřadem. Vycházel však z toho, že podle § 18a zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, může správní orgán uložit opatření k nápravě zjištěných pochybení. I v tomto rozsudku byla tedy splněna podmínka přímosti a účinnosti ochrany, která v nyní souzené věci chybí.

[23] Z uvedených důvodů tak nelze v předmětné žalobě dovozovat účinnou možnost ochrany ve smyslu rozsudku ve věci Žaves. Tu naopak poskytuje cesta zvolená 6. senátem. Ten umožňuje, aby se stěžovatel bránil žalobou přímo proti Středočeskému kraji. Lze dodat, že ani 6. senát nenaznačil, že by žaloba proti Středočeskému kraji měla být přípustná až po podání předmětného podnětu. Šestý senát dovodil, že se lze domáhat ochrany přímo proti postupu orgánu kraje v samostatné působnosti.

[24] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil městskému soudu, že v dané věci není splněna základní podmínka přímosti a účinnosti ochrany podle rozsudku ve věci Žaves. Protože rozsudek ve věci Žaves vyžaduje kumulativní splnění všech v něm uvedených podmínek (viz bod 81 rozsudku ve věci Žaves), městský soud byl oprávněn k odmítnutí žaloby již na základě nesplnění podmínky přímosti a účinnosti ochrany.

[25] Nejvyšší správní soud z procesní opatrnosti dodává, že v souzené věci není splněna ani podmínka subsidiarity zásahové žaloby proti ne zahájení řízení zahajovaného z moci úřední (druhý komplex podmínek podle rozsudku ve věci Žaves, bod 85 a násl.). Rozšířený senát vyslovil, že aby bylo možné žalobu podat, nesmí existovat „žádné jiné správní řízení ani žádný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní [...] právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem.“

[26] Z § 14 odst. 4 zákona o krajích vyplývá, že při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti. Proti takovému zásahu může obec podat žalobu podle zvláštního zákona.

[27] K povaze citovaného ustanovení a jeho roli v případném sporu kraje a obce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku 6. senátu: „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 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.“

[28] Z uvedeného vyplývá, že zákonem předvídaným prostředkem ochrany obce před zásahem kraje do samostatné působnosti je ochrana ve správním soudnictví (srov též bod 41 rozsudku 6. senátu). Právě tato představuje ve smyslu rozsudku ve věci Žaves (bod 85) „*jiný moment, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci*“ chránit svá práva. Není tedy splněna podmínka subsidiarity ve smyslu rozsudku ve věci Žaves. Ochranu podle § 14 zákona o krajích přitom stěžovatel využil, když se před správním soudem bránil přímo proti postupu Středočeského kraje; z tohoto řízení vzešel již několikrát zmíněný rozsudek 6. senátu.

[29] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že nebyly splněny podmínky pro věcné projednání žaloby ve smyslu soudního řádu správního a navazující judikatury, zejména rozsudku ve věci Žaves, na čemž nemůže nic změnit ani stížní argumentace. Ta nemá potenciál zvrátit nosný závěr o nemožnosti připuštění předmětné žaloby k soudnímu přezkumu. Nejvyšší správní soud si přitom plně uvědomuje význam práva na přístup k soudu, resp. práva na samosprávu ve smyslu čl. 36 Listiny a čl. 100 a násl. Ústavy a navazující judikatury (srov. zejména rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, ze dne 19. 4. 2016, sp. zn. III. ÚS 3317/15, ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. III. ÚS 1020/16, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Ads 134/2014-29, ze dne 27. 1. 2016, č. j. 4 Ads 85/2015-57, ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS, atp.). S ohledem na 6. senátem dovozenou možnost soudní ochrany přímo proti postupu Středočeského kraje však nepřipustný zásah do uvedených práv konstatovat nelze. Rozsudek 6. senátu umožňuje efektivní a bezprostřední ochranu práv stěžovatele, což by však již nebylo lze říci o ochraně v rámci předmětného řízení (mj. s ohledem na povahu dozoru – viz výše). Připuštění možnosti napadat jak postupy Středočeského kraje, tak i postupy žalovaného ministerstva, by pak vedlo k nepřipustnému překrývání (dublování) soudní ochrany, které by nepřinášelo vyšší úroveň soudní ochrany, ale jen praktické komplikace. S ohledem na předmět daného řízení (řízení o žalobě proti postupu žalovaného ministerstva při výkonu dozоровé pravomoci) se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat argumentací týkající se postupu Středočeského kraje (nezákonnost přijetí SDO a navazujících postupů orgánů Středočeského kraje). Vypořádání této argumentace nyní náleží Krajskému soudu v Praze, kterému byla rozsudkem 6. senátu věc vrácena k novému řízení.

[30] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl. I podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyly splněny všechny podmínky pro věcné projednání žaloby, a ta tak byla po právu odmítnuta. Nejvyšší správní soud přistoupil pouze k výše uvedené korekci odůvodnění, které vychází z judikatury, jež nemohla být městskému soudu známá (rozsudek 6. senátu byla vydán až po vydání nyní posuzované usnesení). Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud závěry městského soudu v nyní posuzované zčásti korigoval, nosné důvody pro odmítnutí žaloby městským soudem v podstatné míře ob stojí, přičemž nebyly shledány ani žádné jiné důvody, pro které by bylo třeba přistoupit ke zrušení usnesení městského soudu. To by ostatně odporovalo i zásadám soudního řízení správního. V dalším řízení by městský soud nemohl učinit nic jiného než žalobu znovu odmítnout (jen s částečně jiným odůvodněním), což by odporovalo principu rychlosti a hospodárnosti řízení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

pokračování

14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66). Podle konstantní judikatury ani odmítnutí žaloby podle nesprávného ustanovení není důvodem pro zrušení usnesení o odmítnutí žaloby, byl-li dán jiný důvod odmítnutí. Zrušení usnesení soudu I. stupně a vrácení věci k novému odmítnutí ze správného důvodu by totiž bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004-76, č. 1476/2008 Sb. NSS, ze dne 5. 9. 2007, č. j. 1 Afs 32/2007-52, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 356/2020-32, atp.).

[31] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení napadeného usnesení městského soudu. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[32] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. října 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu