



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

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: **Středočeský kraj**  
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 zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

*Vymezení věci*

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.“) původně domáhal, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti [omezení níže uvedených linek a vyřazení linek městské hromadné dopravy (dále jen „MHD“) zajišťovaných a hrazených žalobcem ze systému Pražské integrované dopravy (dále

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

jen „PID“) účinný od 1. 9. 2022 na základě aplikace Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje (dále jen „SDO“) 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 Veveslavín – Buštěhrad – Kladno, Energie); (ii) linka č. 322 (Praha, Nádraží Veveslavín – Lidice – Kladno – Vinařice – Slaný, aut. nádr.); (iii) linka č. 324 (Praha, Zličín – Kladno – Slaný, Rabasova); (iv) linka č. 330 (Praha, Nádraží Veveslavín – Kladno – Libušín, nám.); (v) linka č. 399 (Praha, Nádraží Veveslavín – 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 původně požadoval, 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. Soud usnesením ze dne 12. 12. 2022, č. j. 54 A 77/2022-85, žalobu odmítl. Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 31. 5. 2023, č. j. 6 As 285/2022-83, zrušil usnesení zdejšího soudu č. j. 54 A 77/2022-85 a vrátil věc zdejšímu soudu k dalšímu řízení.
3. Soud poté s ohledem na závěry NSS vyzval žalobce k úpravě žalobního petitu. Podáním ze dne 25. 7. 2023 žalobce upravil žalobní petit následovně. Žalobce se nyní domáhá, aby soud zaprvé žalovanému zakázal, aby v zásahu účinném od 1. 9. 2022 porušujícím žalobcova práva a spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti na autobusových linkách mezi hlavním městem Prahou a žalobcem pod úroveň vyžadovanou § 2 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“) pokračoval či jej opakoval. Zadruhé, aby soud žalovanému přikázal uvést do souladu jízdní řády autobusových linek PID č. 300, 322, 324, 330, 399, 565, 621, 624 a 629 s jízdními řády platnými ke dni 31. 8. 2022, které jsou přílohou č. 1 a nedílnou součástí tohoto návrhu, respektive odpovídající linky v tomto rozsahu opětovně zavést, a zařadit linky MHD Kladno č. 601, 602, 603, 604, 605, 606, 608, 609, 610, 611, 613, 614 a 616 zajišťované a hrazené žalobcem do systému PID; alternativně aby žalovanému přikázal zajišťovat dopravní obslužnost prostřednictvím autobusových linek mezi hlavním městem Prahou a žalobcem v souladu s požadavky § 2 zákona o službách v přepravě, tedy takovým způsobem, aby plánovaná kapacita jednotlivých spojů a jejich plánované rozvržení v průběhu pracovních dnů i dnů pracovního klidu odpovídaly předpokládanému rozsahu přepravní poptávky ze strany cestujících, a nedocházelo tak k neobsloužení jednotlivých zastávek na linkách v důsledku přeplnění spojů. Pokud by v průběhu řízení došlo k ukončení zásahu, žalobce žádá, aby soud určil, že provedený zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti na autobusových linkách mezi hlavním městem Prahou a žalobcem účinný od 1. 9. 2022 na základě aplikace SDO přijatých usnesením zastupitelstva žalovaného dne 25. 10. 2021, č. 015-10/2021/ZK, byl nezákonný.

### *Žaloba*

4. Žalobce namítá nezákonnost výše uvedeného omezení rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti (dále jen „sporné změny“) pod úroveň vyžadovanou §§ 2 a 3 zákona 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 SDO, které jsou koncipovány v rozporu s §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě a byly přijaty zastupitelstvem žalovaného 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 (dále jen „Plán DO“) 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.

5. Žalobce patří k obcím, které s ohledem na výhrady k SDO odmítly uzavřít se žalovaným smlouvu o DO. Dne 26. 7. 2022 obdržel žalobce dopis, kterým mu náměstek hejtmanky žalovaného 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 žalovaného 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 cest rodičů do zaměstnání před komunálními volbami tak, aby změny citelně zasáhly plynulost dopravy, a to s cílem poškodit vedení žalobce. Spornými změnami žalovaný také vyřadil linky MHD zajišťované a hrazené žalobcem (dále jen „Kladenská MHD“) ze systému PID.
6. 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 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 to 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 žalovaného. 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.

7. 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 jsou SDO 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 je rozporné s § 2 zákona o službách v přepravě. Minimální dopravní obslužnost dle SDO nedokáže pokrýt poptávku cestujících na trase Kladno – Praha, a proto nenaplňuje 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 přepravní špičky a přepravní sedla. Způsob určení podílu obcí na financování považuje žalobce za do budoucna nepředvídatelný a vycházející z chybných dat. Parametry pro určení finanční kompenzace dopravcům, která má být hrazena obcemi, nejsou jasně stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem.
8. 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 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.

#### *Vyjádření žalovaného k žalobě*

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její odmítnutí, případně zamítnutí. Popsal důvody vytvoření a mechanismus SDO. Ten vychází z toho, že veškerou dopravní obslužnost na území kraje bude objednávat především žalovaný jako 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 žalovaný 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 objednat) i dopravní obslužnost nad rámec tohoto výchozího zákonného standardu, přičemž na rozšířené dopravní obslužnosti je žalovaný připraven se i finančně podílet (spolu s dotčenými obcemi). Účelem vytvoření SDO bylo sjednocení praxe při zajišťování dopravní obslužnosti a spravedlivější rozdělení finančních podílů jednotlivých obcí na dopravní obslužnosti. Spolupráce mezi žalovaným a jednotlivými obcemi při zajišťování rozšířené a dodatečné dopravní obslužnosti se 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 žalovaný u obcí, které smlouvu

o DO neuzavřely, přikročí k adaptaci objednávané dopravy na úroveň minimální dopravní obslužnosti.

10. 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 žalovaný 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 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 zajistil další dopravní obslužnost sám. Žalobce dále nedostatečně prokázal negativní dopady sporných změn ve svém územním obvodu a na cestující. Žalovaný v této souvislosti podrobně komentuje změny jednotlivých linek.
11. 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. SDO zajišťované krajem nejsou právními předpisy definovány, podle žalovaného však zajištění dopravní obslužnosti neznámá, 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. Žalovaný proto nesouhlasí s „bezbřehým“ pojetím dopravní obslužnosti zastávaným žalobcem. 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 nebo potřebuje). Definice dopravní obslužnosti tak z povahy věci nemůže nikdy být naplněna beze zbytku. Žaloba je pokusem žalobce nepřipustně ingerovat do samostatné působnosti žalovaného a dosáhnout stanovení rozsahu dopravní obslužnosti autoritativním výrokiem soudu.
12. Žalovaný se dále ohrazuje proti tvrzení žalobce, že SDO nestanoví rozsah dopravní obslužnosti, jak požaduje zákon. Stanovení rozsahu dopravní obslužnosti 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.
13. Stav před implementací SDO nepředstavoval „nepodkročitelné minimum“ dopravní obslužnosti, kterou musí žalovaný zajišťovat. 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 své mediální komunikace.

### *Replika žalobce*

14. V replice žalobce mimo jiné uvedl, že § 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 DO. Negativní dopad sporných změn na cestující pak dokládá stížnostmi cestujících. Jádrem sporu jsou sporné změny realizované žalovaným, které zjevně nejsou způsobilé 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, 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 žalovaným a Libereckým krajem o zajištění a financování mezikrajské dopravní obslužnosti. Diskriminační postup žalovaného vůči žalobci pak dokládá přístupem žalovaného vůči Svazku obcí okresu Rakovník pro zajištění dopravní obslužnosti (dále jen „Svazek obcí Rakovník“). S odkazem na čl. 8.11 smlouvy o DO 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 (dále jen „obecní zřízení“).

### *Předcházející řízení před zdejší soudem a zrušující rozsudek NSS*

15. Zdejší soud usnesením č. j. 54 A 77/2022-85 žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že sporné změny nemohou být z povahy věci zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Dospěl totiž k závěru, že žalovaný vůči žalobci při zajišťování dopravní obslužnosti nevystupuje ve vrchnostenském postavení jako správní orgán. Žalobci vůči kraji nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na zajištění dopravní obslužnosti a ani způsob, jakým kraj zajišťuje dopravní obslužnost, nezasahuje do práva žalobce na samosprávu. Konstatoval, že podstatou sporu mezi žalobcem a žalovaným 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.
16. NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 dospěl oproti zdejšímu soudu k závěru, že žalobce se domáhal ochrany před zásahem žalovaného do jeho samostatné působnosti, tedy svého práva na samosprávu, a proto v tomto směru není dán nedostatek podmínek řízení, který konstatoval zdejší soud. Uvedl dále, že § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě kraji ukládá povinnost, nikoli oprávnění (možnost) zajišťovat dopravní obslužnost na jeho území, a to v rozsahu odpovídajícím definici v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Obce naproti tomu 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, 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. NSS se dále věnoval povaze zajišťování dopravní obslužnosti, přičemž dospěl k závěru, že dopravní plánování je výkonem vrchnostenské veřejné správy, neboť zde kraj autoritativně stanovuje rozsah dopravní obslužnosti. Při samotném zajištění dopravní obslužnosti je pak kraj ve vztahu soukromoprávním s dopravcem. Vůči jiným subjektům než dopravcům však i při zajišťování dopravní obslužnosti vystupuje jako nositel veřejnoprávní pravomoci, neboť stále plní veřejnoprávní povinnost zajišťovat na svém území dopravní obslužnost (v zákonem stanoveném rozsahu). Zajišťování dopravní obslužnosti připodobnil k zajišťování dostupnosti sociálních služeb, kde zákon ukládá krajům v obecné rovině povinnost zajistit na svém území dostupnost sociálních služeb, a to v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb. V závěru rozsudku uvedl, že při hodnocení zákonnosti zajišťování dopravní obslužnosti ze strany žalovaného by měl zdejší 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). Doplnil zároveň, že při rozhodování o konkrétní podobě dopravní obslužnosti má kraj širokou míru uvážení (byť nikoliv v tom směru, že by se mohl rozhodovat, zda vůbec bude dopravní obslužnost zajišťovat). Zohlednit je též třeba to, že případná ochrana práva na samosprávu kraje by mohla znamenat zásah do práva na samosprávu obce, přičemž *a priori* upřednostnit jedno z nich není možné.

17. Žalobce podáním ze dne 30. 6. 2023 změnil v reakci na závěry rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83, označení žalovaného, kterým byl původně Krajský úřad Středočeského kraje, a nově za něj označil Středočeský kraj. Soud proto nadále za žalovaného považuje Středočeský kraj.

#### *Další vyjádření účastníků*

18. Žalovaný ve vyjádření ze dne 18. 7. 2023 potvrdil, že je s věcí obeznámen a ztotožňuje se s podáními učiněnými Krajským úřadem Středočeského kraje, na nichž s modifikací v reakci na závěry kasačního soudu trvá. Hlavní důvody pro zamítnutí žaloby shrnul následovně: Zaprvé zásah do práva žalobce na samosprávu, ač je teoreticky možný, nebyl prokázán. Žalobce nevysvětlil, jak konkrétně mělo být jeho právo na samosprávu dotčeno tím, v jakém rozsahu žalovaný naplňuje svoji kompetenci podle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě. Žalovaný nijak neovlivňuje ani neomezuje žalobcovu samosprávu a nebrání mu v realizaci dopravní obslužnosti dle § 3 odst. 3 zákona o službách v přepravě. Zadruhé, žalobce neprokázal negativní dopady sporných změn, žádnými objektivními číselnými údaji. Jak přitom uvedl Krajský úřad Středočeského kraje ve vyjádření ze dne 2. 2. 2023 v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 4 As 40/2023 (dále jen „vyjádření KÚSK ke kasační stížnosti“), došlo po 1. 9. 2022 na linkách č. 300, 322, 324, 330, 399, 565, 621, 624 a 629 k redukci dopravních výkonů o 9,76 % v pracovní dny a o 2,26 % v mimopracovní dny. Zatřetí, žalobce nesprávně interpretuje pojem *dopravní obslužnost*. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě neznamená, že musí být vždy plně uspokojena veškerá přepravní poptávka v daném území. Rozsah dopravní obslužnosti bude vždy výsledkem kompromisu s přihlédnutím k přepravní poptávce (včetně její geografické a časové struktury), technickým možnostem dopravní infrastruktury (propustnosti tratí/silnic apod.) i ekonomickým možnostem veřejných rozpočtů. Kraj stanovuje rozsah

dopravní obslužnosti a může jej přizpůsobovat aktuální situaci včetně organizačních, technických a ekonomických aspektů. Toto oprávnění kraje nelze nahrazovat diktátem obcí ani soudními rozhodnutími. Začtvrté žalovaný trvá na legitimitě SDO, které nenutí obce k uzavření smlouvy o DO, ani je za její neuzavření nikterak netrestají. Pokud nesouhlasí, mohou si obce dopravní obslužnost nad rámec krajem zajišťovaného základního standardu zajistit podle vlastního uvážení postupem podle § 3 odst. 3 zákona o službách v přepravě.

19. Žalobce ve vyjádření ze dne 25. 7. 2023 zopakoval, že rozsah dopravní obslužnosti zajišťovaný do 31. 8. 2022 byl v souladu se zákonem a jeho snížením logicky došlo k porušení zákona. Rozsudek č. j. 6 As 285/2022-83 potvrdil, že dopravní obslužnost kraje má zajišťovat plně na své náklady kraj, a to v rozsahu odpovídajícím § 2 zákona o službách v přepravě, zatímco obce nemají povinnost zajišťovat dopravní obslužnost mimo svůj územní obvod. Rozsah dopravní obslužnosti zajišťovaný po 1. 9. 2022 není schopen pokrýt aktuální přepravní poptávku, a proto zákonný standard nenaplnuje. Je také v rozporu s Plánem DO, který na daných linkách počítá s nárůstem přepravní poptávky. Shrnul, že žalovaný si nezákonným omezením dopravního spojení svévolně vynucuje hrazení prostředků, které má vynakládat sám. Nadto žalobce bezdůvodně vyloučil ze systému PID. Soud by se měl zabývat i povahou smluv o DO.
20. Ve vyjádření ze dne 17. 10. 2023 žalobce rozvinul argumentaci ohledně rozporu aktuálního rozsahu dopravní obslužnosti s Plánem DO. Absolutním základem při zajišťování dopravní obslužnosti je přepravní poptávka. Úpravy dopravní obslužnosti lze podle zákona o službách v přepravě a krajského zřízení realizovat po provedení přepravních průzkumů. Pokud by z nich vyplynulo, že plánovaná úprava je v rozporu s Plánem DO, je třeba jej nejprve aktualizovat, teprve poté zastupitelstvo kraje nově určí rozsah dopravní obslužnosti a až potom lze změnit rozsah objednávaných služeb. Žalovaný ale postupoval v rozporu se zákonem „odzadu“, neboť provedl úpravy bez přepravních průzkumů, a proto nemohl správně určit rozsah dopravní obslužnosti vyhovující § 2 zákona o službách v přepravě. Žalovaný si rozporu s Plánem DO musel být vědom, neboť Plán DO výslovně počítá s nárůstem přepravní poptávky mezi Kladnem a Prahou a nutností přizpůsobit tomu rozsah dopravní obslužnosti. Plán DO ale změněn nebyl. S Plánem DO jsou rozporné i SDO, jejichž cílem bylo, aby se obce finančně podílely na zajištění dopravní obslužnosti kraje, což je výlučně povinností žalovaného. SDO ani nelze považovat za akt stanovující rozsah dopravní obslužnosti podle § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení. K doložení nátlaku žalovaného na uzavření smluv o DO navrhuje vyslechnout primátora žalobce. Navrhuje také provést k důkazu Plán DO a ověřit, že obsahuje tyto skutečnosti: (a) většina cest z Kladna a okolí do Prahy je realizována autobusovou nebo individuální dopravou; (b) PID pokrývá kompletně území okresu Kladno; (c) počet cestujících do Prahy trvale narůstá; (d) místní tarify MHD jsou v rámci PID v platnosti mj. v Kladně; (e) v průběhu roku 2021 se plánovalo dokončení tarifní integrace na celém území žalovaného; (f) tarify jednotlivých MHD zůstanou zachovány, budou platit paralelně s tarifem PID (čl. 4.3); (g) stav dopravy v okamžiku přijetí Plánu DO má charakter „Standard“ (čl. 7.1.2). Rozsah dopravní obslužnosti tedy nemohl být zákonně snížen bez rozhodnutí o změně Plánu DO ani nemohly být zákonně vyřazeny linky Kladenské MHD z PID. Žalobce žádostí o informace zjistil, že sporné změny měly být provedeny na základě pokynu vedení žalovaného, konkrétně usnesení rady ze dne 21. 4. 2022, č. 013-16/2022/RK. To ale žádný pokyn k omezení dopravní obslužnosti žalobce a jeho vyřazení ze systému PID neobsahuje. Žalovaný na zajišťování dopravní obslužnosti ve flagrantním rozporu s § 2 zákona o službách v přepravě rezignuje a svévolně ignoruje Plán DO. Žalovaný fakticky nutí žalobce, aby

suploval jeho činnost a hradil jeho náklady, čímž zasahuje do jeho práva na samosprávu. V souvislosti s integrací do PID vznikla žalobci tzv. protarifovací ztráta ve výši 13 020 210 Kč. Důsledky sporných změn žalobce dokládá částmi přepravních průzkumů realizovaných v listopadu 2022 a lednu a únoru 2023. Ty dokazují, že dopravní obslužnost na daných linkách nedokáže uspokojit přepravní poptávku v časech přepravní špičky, a tedy nenaplnuje zákonný standard. Časové odstupy jednotlivých průzkumů ukazují, že jde o přetrvávající problém. Žalovaný přesto nepřijal žádné kroky k jeho odstranění. Nedostatečnou kapacitu spojů dokazují i další stížnosti cestujících. Zásah tedy trvá a jeho intenzita se prohlubuje. Občanům žalobce je zajišťována neadekvátní a protizákonně nastavená dopravní obslužnost a žalobci vzniká újma na právu na samosprávu, neboť je jediným dalším subjektem oprávněným zrušené spoje nahradit vlastní objednávkou a suplovat tak dopravní obslužnost, kterou má zajišťovat a hradit žalovaný. Žalobci hrozí narůstající majetková újma v podobě nákladů, „*které již musel a i nadále bude muset vynaložit*“ na dosažení zákonného rozsahu dopravní obslužnosti namísto žalovaného. Projednávanou věc navrhl spojit ke společnému projednání se žalobou obce Byšice na ochranu proti obdobnému nezákonnému zásahu žalovaného vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 54 A 80/2023.

21. Vyjádřením ze dne 2. 11. 2023 reagoval žalobce na podání žalovaného ze dne 18. 7. 2023. Opětovně poukázal na to, že není jasné, který správní orgán a jakou formou o zásahu rozhodl, je zde proto podezření na závažné porušení úředního postupu. Žalovaný si fakticky vynucuje úhradu svých nákladů na zajišťování zákonného rozsahu dopravní obslužnosti, a jelikož žalobce toto odmítl, snížil rozsah dopravní obslužnosti pod zákonem stanovený rozsah. Vyžadování takové úhrady neoprávněně zasahuje do práva žalobce na autonomní nakládání s rozpočtovými prostředky, které je nedílnou součástí práva na samosprávu, a do jeho práva vlastnit majetek. NSS potvrdil, že hlavní úlohu v zajišťování dopravní obslužnosti na regionální úrovni mají kraje, nikoliv obce a že jejich diskrece není bezbřehá, ale musí se pohybovat v zákonných mantinelech. Podstatou žaloby je právě nepřipustné vybočení ze zákonného rámce. Žalovaný nepatřičně bagatelizuje stížnosti cestujících, není totiž podstatný jejich počet, ale opodstatněnost. Nároky žalovaného na ověření jejich autenticity jsou nerealistické. Podle žalovaného musí být rozsah dopravní obslužnosti přizpůsoben přepravní poptávce, technickým možnostem infrastruktury nebo ekonomickým možnostem kraje, žádný z těchto faktorů ale neodůvodňuje jeho snížení. Přepravní poptávka roste. Stran technické infrastruktury žalovaný upozornil jen na pokračující výstavbu železničního spojení mezi Kladnem a Prahou, v důsledku které lze očekávat vyšší vytíženost autobusových linek. Pokud jde o ekonomické důvody, má žalovaný hospodařit tak, aby byl schopen plnit své povinnosti; že by své povinnosti v oblasti dopravní obslužnosti nemohl plnit z ekonomických důvodů ani netvrdí. Aprobování takové argumentace by založilo nebezpečný precedens, kdy napříště mohou kraje omezit zákonný rozsah zdravotní péče, nebudou-li jim přispívat obce.
22. Žalovaný vyjádřením ze dne 6. 11. 2023 reagoval na podání žalobce ze dne 18. a 25. 7. 2023. Vyjádřil nesouhlas se spojením věci s řízením vedeným pod sp. zn. 54 A 80/2023, zejména z důvodu skutkové odlišnosti. Také upravený žalobní petit je neurčitý a nevykonatelný. Žalobce evidentně není schopen označit konkrétní změny jízdních řádů, které považuje za nezákonné. Tvrzení, že veškeré změny zavedené od 1. 9. 2022 jsou nezákonné, je absurdní. Zcela nově pak požaduje opětovné zařazení linek kladenské MHD do PID. Žalobce dezinterpretuje rozsudek č. j. 6 As 285/2022-83, NSS se zde totiž k důvodnosti žaloby ani rozsahu povinnosti žalovaného nevyjadřoval. Žalovanému vytýká nedostatečné zajištění

dopravní obslužnosti na trase Kladno – Praha, ovšem přehlíží přitom, že žalovaný je povinen zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, kam Praha nespadá. Zajišťovat nadregionální dopravní obslužnost není povinen žalovaný, ale stát. Údajné nezajištění odpovídající dopravní obslužnosti v relaci Kladno – Praha tak z povahy věci nemůže představovat porušení § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Integrace do systému PID je z hlediska dopravní obslužnosti podle §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě irelevantní, neboť zákon žádnou povinnost ohledně tarifu a integrace spojů různých objednatelů nestanoví. Případná integrace je otázkou dohody a nelze se jí domáhat zásahovou žalobou. K výkladu *dopravní obslužnosti* dodal, že přeplněnost spojů není z hlediska § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě vadou. Dopravní obslužnost zajišťována je, jen subjektivně méně komfortně. Vysoká obsazenost některých spojů nebo jejich zpoždění neznamená, že žalovaný nezajišťuje řádně dopravní obslužnost. Dopravní obslužnost neznamená, že se každý dostane kdykoliv kamkoliv a bude vždy moci využít konkrétní spoj, nýbrž že bude zajištěna přiměřená přepravní nabídka umožňující v adekvátním rozsahu naplňovat účely dle § 2 zákona o službách v přepravě. Tvrzení o neobsloužení některých zastávek nejsou prokázána. Stížnosti cestujících dokládají především jejich subjektivní nespokojenost s nabídkou, obsazeností vozidel či jízdou dobou. Přepravní průzkumy byly uskutečněny na zastávce Praha, Divoká Šárka, tedy mimo územní obvod žalovaného. Žalobce navíc jeho data nesprávně interpretuje. Údaj „nabídka“ nepředstavuje maximální kapacitu vozidla, ale jakousi „referenční kapacitu“ pro dopravní plánování, která představuje horní hranici obsaditelnosti vozidla tak, aby přeprava byla subjektivně vnímána jako komfortní a vozidlo jako nepřeplněné. Skutečná kapacita vozidel je ale podstatně vyšší. Bylo-li tedy v přepravním průzkumu například zjištěno, že ve vozidle s „nabídkou“ o hodnotě „60“ bylo 72 cestujících (hodnota využití vozidla „120 %“), znamená to, že sice dochází k překročení optimální (subjektivně komfortní) kapacity vozidla, ale nikoliv, že k překročení fyzické kapacity vozidla (při 72 cestujících ve vozidle typu SdN je v závislosti na konkrétním modelu autobusu rezerva na dalších cca 20 cestujících). Nárazová vysoká obsazenost spojů je běžným jevem. Není ekonomicky udržitelné, aby spoje byly naddimenzovány tak, že budou „vozit vzduch“. Výsledky žalobcem předložených přepravních průzkumů nejsou tak dramatické, jak tvrdí, protože nedochází k překročení fyzické kapacity autobusů a „nabídka“ je většinou překročena jen zanedbatelně. Žalobce navíc vybral jen data o nejvíce obsazených spojích. Žalovaný proto předkládá kompletní výsledky nejnovějšího přepravního průzkumu. Mylná je i argumentace žalobce ohledně porušování Plánu DO. Případný rozpor s Plánem DO není relevantní pro posouzení zákonnosti rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti. K souladu sporných změn s Plánem DO se podrobně vyjádřil již Krajský úřad Středočeského kraje dne 25. 11. 2022. Žalobce Plán DO dezinterpretuje. Ten zejména nestanoví, že stav dopravní obslužnosti před 1. 9. 2022 byl „standardem“, který nelze snížit. Změna Plánu DO nebyla v souvislosti se spornými změnami třeba, protože žalovaný se od něj neodchýlil. Tvrzení o nátlaku jsou lichá a nedůstojná. Důkaz výsledkem žalobcova primátora je proto nadbytečný. Žalovaný ve svém územním obvodu, včetně Kladenska, zajišťuje dopravní obslužnost v souladu s §§ 2 a 3 zákona o veřejných službách v přepravě. Žaloba je založena na subjektivních dojmech, které jsou z hlediska zákona irelevantní.

### *Jednání*

23. Na jednání konaném dne 22. 11. 2023 účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.

24. **Žalobce** shrnul důvody, pro které má za to, že sporné změny jsou nezákonné, do tří bodů. Zaprvé s odkazem na své poslední podání uvedl, že není jasné, kdo, jak a na základě čeho vlastně o sporných změnách rozhodl. Nadto měl být podle jeho názoru veden správní spis. Zadruhé je přesvědčen, že sporné změny jsou v rozporu s Plánem DO. Zatřetí má za to, že rozsah dopravní obslužnosti zajišťovaný od 1. 9. 2022 neodpovídá požadavkům § 2 zákona o službách v přepravě.
25. Podle žalobce je žalovaný ten, kdo má zajišťovat dopravu v kraji a má nést i související finanční náklady a nemůže po žalobci požadovat, aby si financoval dopravu v kraji ze svého rozpočtu. Bylo by to porušením péče řádného hospodáře. V důsledku sporných změn došlo k redukci dopravy přibližně o 10 %. Zejména na linkách mezi Prahou a žalobcem dochází k tomu, že doprava je nefunkční, dochází k přeplnění autobusů a cestující se do nich často ani nedostanou. Není jasné, který orgán o sporných změnách rozhodl, jak došlo procesně k rozhodnutí o omezení dopravní obslužnosti a na základě jakého podkladu. Ve věci by měl být veden správní spis. Je porušován Plán DO. Ten vycházel z toho, že doprava bude navyšována, nikoliv redukována o 10 %. Zákon o službách v přepravě jasně stanoví, co je dopravní obslužnost. SDO počítají s tím, že některé spoje nebudou jezdit, nebo že o víkendu některé obce nebudou obsluhovány městskou dopravou. To popírá definici dopravní obslužnosti a porušuje § 2 a § 3 zákona o službách v přepravě. Změny se promítly v řadě stížností občanů, které byly adresovány jak žalovanému, tak žalobci. Žalovaný by měl stížnosti vyhodnocovat a vyjadřovat se k nim. Sporné změny jsou účelové a mají vyvolat nátlak na žalovaného, aby akceptoval SDO a finančně přispíval žalovanému na něco, co má sám zajišťovat. K dispozici je i petice občanů Kladenska. K omezení dopravní obslužnosti od 1. 9. 2022 došlo tzv. „od stolu“, nebyl proveden žádný dopravní průzkum. Žalovaný k omezení dopravy přistoupil direktivně. Žalovaný začal průzkumy dělat až následně po sporných změnách, což mělo odůvodnit, že se nic nestalo. Z průzkumů jasně vyplývá, že některé linky jsou přeplněné. Průzkumy nezohledňují, že lidé zůstali na zastávkách, jak zaznívá ve stížnostech. Jediným cílem SDO bylo, aby se obce začaly podílet na financování dopravní obslužnosti v kraji. Žalobce to odmítl. Dopravní obslužnost není zajišťovaná na bázi dobrovolnosti. Naopak existuje závazek integrace dopravy v kraji, která se promítá v řadě bodů, například v systému PID, z něhož žalobce žalovaný vyřadil, a to v rozporu s Plánem DO. Železnice mezi Prahou a Kladnem je rekonstruovaná a funguje v omezeném režimu. Za situace, kdy Plán DO počítá s rekonstrukcí železniční dopravní trati mezi Prahou a Kladnem a s výstavbou odbočky na letiště Václava Havla, snížení dopravní obslužnosti o 10 % na autobusových linkách představuje jasný rozpor s Plánem DO. Plán DO žalobce považuje za závazný, právem předvídaný dokument, který má žalovaný povinnost vyhotovit a schvalují ho jeho orgány. Plán DO nehovoří o tom, že by žalovaný plánoval snižování kvality dopravy nebo snižování četnosti spojů. Zákonná definice dopravní obslužnosti není o tom, jestli ekonomicky na její zajištění má žalovaný prostředky. Mezi smlouvou o dotaci a smlouvou o dopravní obslužnosti je rozdíl. Žalovaný prezentoval smlouvy o dopravní obslužnosti jako soukromoprávní smlouvy a jako o takových o nich chtěl i vyjednávat. Žalobce nebyl vyzýván, aby uzavřel smlouvu o dotaci. Žalobce by musel uzavřít soukromoprávní smlouvu (nikoliv veřejnoprávní jako jiné obce) a přispívat na regionální krajskou dopravu v rádech několika milionů korun ročně, což je v jeho rozpočtu významná částka. Sporné změny jsou nezákonné a diskriminační a soud by měl naříditi žalovanému vrátit stav před 1. 9. 2022.
26. **Žalovaný** uvedl, že podstatou sporu je otázka výkladu pojmu dopravní obslužnost a výklad povinnosti žalovaného zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu. Žádný

právní předpis nestanoví žádné konkrétní číselné údaje, žádné konkrétní úrovně dopravní obslužnosti nebo úrovně intenzit přepravní nabídky ve smyslu „osobokilometrů“, „vozokilometrů“, časových poloh jednotlivých spojů, povinné ukazatele ohledně komfortu přepravy apod. Pojem dopravní obslužnost nelze vykládat tak, že se každý v rámci územního obvodu kraje dostane kdykoliv odkudkoliv kamkoliv. Je nutno jej vykládat rozumným způsobem, a to s přihlédnutím k technickým a ekonomickým možnostem, stavu dopravní infrastruktury, k administrativním možnostem, k lidským zdrojům, počtu řidičů apod. Pokud intenzita a úrovně povinnosti zajistit dopravní obslužnost nejsou nikde číselně vyjádřeny, je nutné zvažovat, že kraj bude zajišťovat pouze to, na co má finance. Dopravní obslužnost ve smyslu zákona o službách v přepravě je na celém území žalovaného, včetně relací mezi žalobcem a Prahou, náležitě zajištěna po všechny dny v týdnu. V této relaci je možné se přepravovat a uspokojovat přepravní potřeby. Žalovaný neporušuje povinnost zajistit dopravní obslužnost ve svém územním obvodu. Žalobce nepředložil žádné relevantní ověřitelné tvrzení, v němž by uvedl, například jaká má být přepravní nabídka, kolik osob má být připraveno, kolik nebylo přepraveno a kde je hranice toho, co žalovaný zajistit musí. Neuvedl, jaký je podle něj rozdíl, který žalovaný podle něj protiprávně nezajišťuje. Žalovaný se stále obtížně srovnává s argumentací NSS ve vztahu k samotné přípustnosti zásahové žaloby, ačkoliv rozumí jím vyslovenému názoru, že taková žaloba je zásadně přípustná, neboť může docházet k nezákonnému zásahu do územní samosprávy. Nicméně v případě žalobce k zásahu nedochází. I kdyby dopravní obslužnost byla nedostatečná, což popírá, nevidí souvislost s právem na samosprávu. Není známo, že by žalobce zajišťoval konkurenční spojení do Prahy nebo že by se omezení dopravy projevilo ve sféře žalobce. Pokud by někdo byl spornými změnami dotčen, je to cestující veřejnost, nikoliv žalobce. Pokud jde o žalobcem namítané procesní otázky (kdo rozhodl o omezení dopravní obslužnosti, jakým způsobem, zda byl veden správní spis), z hlediska posouzení zásahové žaloby jsou irelevantní. Pokud by došlo k zásahu do práva žalobce, tak zásah by byl vyvolán pouze tím, že dopravní obslužnost není dostatečná. Podstatné je, jaká je přepravní nabídka a zda dostačuje, jak kraj přepravní nabídku zajistí a jak zajistil dopravce.

27. Dále žalovaný uvedl, že zajišťování dopravní obslužnosti není správním řízením a není důvod, aby byl veden správní spis, neboť zde chybí správní prvek. Veřejné služby v přepravě cestujících jsou zajišťovány na základě smluv o veřejných službách mezi krajem a jednotlivými dopravci. Jedná se o soukromoprávní smlouvy. Plán DO je základem, ze kterého objednatel musí vycházet. Objednatel je povinen objednávat dopravu v souladu s Plánem DO. Co se nenachází v Plánu DO, to kraj nesmí objednat. Žalovaný nepostupuje v rozporu s Plánem DO. Žalobce poukazuje zejména na popisné a koncepční pasáže Plánu DO, které mluví o tom, jaké jsou přepravní intenzity, jejich predikce v určitých relacích apod. Plán DO neobsahuje závazné ukazatele nebo údaje o jízdách řádech, jaká konkrétní přepravní nabídka zde bude. Pokud došlo ke komplexnějšímu přepracování sítě spojů v oblasti Kladenska, tak v tom neshledává rozpor se žádným konkrétním závazným ustanovením Plánu DO.
28. Jde-li o stížnosti občanů, nechce je žalovaný bagatelizovat a rozumí, že v některých případech mohou být přepravní nabídka či kvalita dopravy veřejností vnímány jako problematické. Avšak z hlediska zásahové žaloby nejsou relevantní. Je samozřejmě i přáním žalovaného, aby přeprava byla co nejlepší a atraktivní. Je však irelevantní, jestli cestující stojí nebo sedí, zda vnímá přepravu jako komfortní, ba dokonce pokud se nedostane do přeplněného autobusu. Občané můžou svůj názor vyjádřit ve volbách. Cestující může jet jinou trasou nebo využít jiný spoj. Doba jízdy není zákonné kritérium dopravní obslužnosti.

Plán DO počítá s tím, že žalovaný a hlavní město Praha tvoří z dopravního hlediska provázaný celek a existuje intenzivní spolupráce mezi nimi, a to i na úrovni organizátorů integrovaných služeb přepravy cestujících. Zákon však jasně stanoví, že kraj je povinen zajistit dopravní obslužnost ve svém územním obvodu. V sousedním územním obvodu tak může kraj činit se souhlasem sousedního územního samosprávného celku, což se v praxi děje. Žalovaný i hlavní město Praha navzájem souhlasí s tím, že jeden nebo druhý částečně zajišťuje dopravní obslužnost na území toho druhého. Avšak žalobce namítá, že není náležitě zajištěna doprava až do Prahy a k prokázání předkládá přepravní průzkumy ze zastávky na území Prahy, což se míjí s vymezením povinností žalovaného. Jde-li o integraci do systému PID, nejsou tarifní systém a možnost integrované dopravy z hlediska zajišťování dopravní obslužnosti ve smyslu zákona o službách v přepravě rozhodující. Integrace systému dopravy představuje fakultativní nadstavbu, k níž není žalovaný podle zákona o službách v přepravě povinen. Jde-li o SDO, jejich účelem bylo nastavit transparentní jednotný systém, protože v různých částech kraje platil žalovaný různě intenzivní veřejnou dopravu a byly zde značné regionální rozdíly. Zároveň je SDO stanovena fakultativní možnost jednotlivých obcí zajistit ze svého rozpočtu dopravní obslužnost nad úroveň minimálního zákonného základu. Jejich účelem nebylo obce šikanovat. V případě žalobce byl příspěvek zcela minimální, přičemž jeho požadavek byl oproti dřívějšímu enormně navýšený. Žalovaný i nadále zajišťuje dopravní obslužnost v povinném zákonném rozsahu. To, že zde byl nějaký stav, neznamená, že musí být neměnný a že jakékoliv snížení původní přepravní nabídky bude automaticky porušením zákonné povinnosti. Žalobci je dopravní obslužnost zajištěna v takovém rozsahu, který neodporuje zákonným požadavkům. Žaloba se týká linkové autobusové dopravy, takže části Plánu DO týkající se železniční dopravy a modernizace železničních tratí jsou irelevantní. Na SDO pracovali odborníci z IDSK či poradenské společnosti. Určitě nejsou do konce věků neměnné a počítá se s jejich průběžnou aktualizací. Smlouvy o dopravní obslužnosti jsou uzavírány mezi žalovaným a jednotlivými dopravci. Reálně smlouvy vyjednává, administruje a řeší IDSK, která v zastoupení žalovaného smlouvy podepisuje. Na úrovni rady či zastupitelstva žalovaného se neřeší konkrétní linky, to dělá IDSK v rámci své odborné činnosti. Samotný fakt, že cestující stojí na zastávce a nedostane se do konkrétního spoje, nic nevyovídá o tom, jak jeho přepravní potřeba nakonec byla naplněna a jaké byly dostupné alternativy. Stížnost neznamená, že přepravní potřeba nebyla relevantním způsobem uspokojena. Po všechny dny v týdnu mohou lidé na Kladensku cestovat a naplňovat svoje přepravní potřeby. V relaci mezi Prahou a žalobcem jsou to řádově stovky spojů každým směrem v pracovní dny a vyšší desítky o sobotách a nedělích, jde-li o autobusy. Vedle toho zde máme vlakovou dopravu. Tam v současné době probíhá výluka, ale za vlaky je poskytována náhradní autobusová doprava. Zda přepravní nabídka je optimální, nejlepší, zda se nedá zlepšit, jsou politické otázky. Aby žaloba mohla být úspěšná, muselo by se jednat o zásah do sféry samotného žalobce, jenž by musel být nezákonným zásahem žalovaného dotčen. K tomu nedochází. Žalobce nemá žádné subjektivní právo, aby mu žalovaný zajišťoval dopravní obslužnost. Zasažení by mohli být možná cestující, ale rozhodně ne sám žalobce. Totéž platí i ve vztahu k systému PID a integraci městské hromadné dopravy na území žalobce. Žalobce jako takový nemohl být vyřazen z tohoto systému, neboť v něm jsou integrovány jednotlivé spoje, nikoliv město. Nemůže se proto jednat o zásah vůči žalobci. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a požádal o přiznání práva na náhradu nákladů řízení, neboť se jedná o novou věc, velmi specifickou a vysoce odbornou.

### *Splnění procesních předpokladů*

29. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované náležitosti. Soud vázán právním názorem NSS posoudil žalobu jako přípustnou a nevybočující z jeho pravomoci a zabýval se jí věcně. Vycházel přitom ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).

### *Posouzení žaloby soudem*

30. 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 zasazeno, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
31. 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 žalovaný 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 žalovaným a obcemi určují smlouvy o DO. Žalobce však z důvodu výhrad k SDO odmítl 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 žalovaným na nejnižší úroveň podle SDO, která je plně hrazena žalovaným a neodpovídá rozsahu, jaký byl dosud ze strany žalovaného 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 žalovaný 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 ty proto vnímá jako nezákonné snížení úrovně dopravní obslužnosti. Žalovaný si podle něj spornými změnami na žalobci vynucuje úhradu nákladů, které má vynakládat sám, čímž zasahuje do jeho práva na samosprávu, zejména do jeho majetkové autonomie.
32. 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 zasazeno, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Podle rozsudku 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 zasazeno (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 ohrožení 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).

*Nezákonnost sporných změn z procesního hlediska*

33. Žalobce namítá, že není jasné, který správní orgán a jakou formou rozhodl o omezení dopravní obslužnosti a jeho vyřazení z PID. Žalobce se na základě žádosti o informace dozvěděl, že podkladem pro sporné změny mělo být usnesení rady žalovaného ze dne 21. 4. 2022, č. 013-16/2022/RK. To ale žádné rozhodnutí ohledně pokynu k omezení dopravní obslužnosti žalobce a jeho vyřazení z PID neobsahuje ani nepověřuje radního pro dopravu Mgr. Boreckého, aby „rozhodoval“ o omezení dopravní obslužnosti. Žalobce spatřuje pochybení žalovaného také v absenci správního spisu.
34. Podle § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení je zastupitelstvu kraje vyhrazeno stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje.
35. Podle § 59 odst. 1 věty první krajského zřízení rada připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.
36. Usnesením ze dne 25. 10. 2021, č. 015-10/2021/ZK, schválilo zastupitelstvo žalovaného návrh SDO po roce 2021 a vzor smlouvy DO uvedené v přílohách č. 1 a 2 k Tisku č. 0714 (2021). Současně pověřilo IDSK mimo jiné kontinuálním projednáváním SDO s obcemi, realizací projektu SDO, přípravou a podepisováním smluv o DO s obcemi a dobrovolnými svazky obcí a jejich dodatků a radu žalovaného schvalováním smluv o DO.
37. Usnesením ze dne 21. 4. 2022, č. 013-16/2022/RK, rada žalovaného uložila IDSK, aby pokračovala v projednávání SDO s obcemi s cílem zajištění podkladů pro realizaci úprav rozsahu dopravní obslužnosti k 12. 6. 2022 a zajistila na základě výsledků vyjednávání úpravy rozsahu provozu systému krajské veřejné dopravy a dále aby pokračovala v uzavírání smluv o DO s obcemi a dobrovolnými svazky obcí.
38. Dopisem Mgr. Petra Boreckého, náměstka hejtmanky žalovaného pro oblast veřejné dopravy, ze dne 26. 7. 2022 byl žalobce informován o sporných změnách vedení a jízdních řádů autobusových linek PID od 1. 9. 2022. Sporné změny mají podle dopisu zohledňovat ekonomickou realitu vycházející ze SDO v důsledku toho, že žalobce nepřistoupil ke smlouvě o DO. O sporných změnách byl žalobce informován také e-mailem od IDSK ze dne 24. 8. 2022.
39. Z uvedeného plyne, že v kombinaci usnesení zastupitelstva žalovaného ze dne 25. 10. 2021 a usnesení rady žalovaného ze dne 21. 4. 2022 je patrné, že právě tyto dva orgány v návaznosti na sebe rozhodly o sporných změnách, proti kterým žalobce brojí. IDSK jako příspěvková organizace žalovaného byla pověřena tyto změny implementovat.
40. Nedůvodná je rovněž dílčí námitka, že „rozhodnutí“ o sporných změnách měl žalovaný učinit podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a mimo jiné v té věci vést správní spis.
41. Na postupy vedené orgány kraje v samostatné působnosti se správní řád vztahuje pouze tehdy, pokud rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (srov. § 94 odst. 1 krajského zřízení). Stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti pro území kraje, jakož i přijímání dalších prováděcích a organizačních a technických opatření týkající se dopravní obslužnosti ze strany orgánů kraje, jeho příspěvkových organizací či právnických osob však nelze za rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob považovat. Takto široce nelze interpretovat ani závěry rozsudku NSS č. j. 6 As 285/2022-83, podle kterého dopravní plánování žalovaného je výkonem vrchnostenské veřejné správy, neboť zde autoritativně stanovuje rozsah dopravní

obslužnosti. Tím samým totiž nezakládá, nemění ani neruší konkrétní práva a povinnosti žalobce a ani je závazně nedeklaruje. To platí bez ohledu na to, že jednotlivými akty a opatřeními v rámci dopravního plánování je žalovaný schopen optikou NSS zasáhnout do práva na samosprávu žalobce. Z hlediska povahy činnosti se nemohlo jednat o správní řízení, jež by mělo být zakončeno rozhodnutím, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Navíc dopravní plánování kraje se neprovádí ani v žádné z dalších forem správní činnosti upravených správním řádem (opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, úkony podle části čtvrté správního řádu).

42. Na postup při přijímání sporných změn se správní řád neuplatnil ani s ohledem na negativní vymezení jeho působnosti. V souladu se svým § 1 odst. 3 se totiž správní řád nevztahuje na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Správní řád se nadto nevztahuje ani na vztahy krajů k jim založeným nebo zřízeným právními osobám (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 60), tj. ani vůči IDSK. Jednotlivé úkony orgánů žalovaného při přijímání sporných změn směřovaly k jeho orgánům či organizacím samotným (zastupitelstvo se obracelo na radu, rada na IDSK). Není vyloučeno, že by zvláštní zákon stanovil, že se na určité postupy vykonavatelů veřejné správy správní řád použije, avšak zákon o službách v přepravě nic takového nestanoví. Námitka je nedůvodná.

#### *Právo na samosprávu*

43. Podle čl. 8 Ústavy se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Obce jsou základními územními samosprávnými celky a kraje jsou vyššími územními samosprávnými celky (čl. 99 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy), mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy).
44. Obsahem práva na samosprávu se již v minulosti zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, uvedl: „*Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“ V nálezu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, doplnil, že „[územní samosprávný celek] *musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení, kdy je formou zastupitelské demokracie realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce ve svém konkrétním projevu posléze limitována (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí tak mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy.*“
45. Právním územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu se Ústavní soud dále zabýval v nálezu ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, kde jej označil za imanentní součást a zároveň předpoklad samotné realizace práva územních samosprávných celků na samosprávu. Jeho podstatou jsou „*ústavní garance postavení obcí a*

*krajů jako subjektů vlastnického práva, tedy postavení územních samosprávných celků jako vlastníků a garance jejich nezávislého rozpočtového hospodaření, tj. rozhodování o nakládání s vlastním majetkem na základě vlastního rozpočtu sestaveného a schváleného jejich vlastními orgány v souladu s příslušnou zákonnou úpravou. Zde je třeba vyzdvihnout, že rozhodování o konečné podobě rozpočtu územního samosprávného celku, ale i o dispozicích s jeho majetkem je především výsledkem politického rozhodnutí (čl. 6 Ústavy), neboť se děje na úrovni zastupitelstva, reprezentujícího občany kraje či obce.“ V citovaném nálezu Ústavní soud také uvedl, že z postavení územních samosprávných celků jakožto subjektů způsobilých nabývat majetek a nakládat s ním na základě vlastního ekonomického uvážení „vyplynoují jak dílčí práva, tak i dílčí povinnosti, které však nelze nahlížet izolovaně, ale ve spojení s postavením územního samosprávného celku jakožto veřejnoprávní korporace, jejímž úkolem je v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Platí proto, že územní samosprávný celek musí, jakožto vlastník, při nakládání se svým majetkem vždy zohledňovat zájem svého obyvatelstva. Tím je do značné míry limitována jeho volnost při nakládání s tímto majetkem.“*

46. *„Platí, že zájmy a konkrétní úkoly v samostatné působnosti si obec v rámci svého práva na samosprávu definuje sama. Svým způsobem se vlastně jedná o esenciální znak práva na samosprávu, tedy o oprávnění stanovovat si v rámci samostatné působnosti konkrétní zájmy a tyto zájmy realizovat obcí zvolenými postupy.“ (Komentář k § 38. Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, dostupné v Systému beck-online).*
47. Podle § 7 odst. 1 věty druhé a třetí obecního zřízení mohou státní orgány a orgány krajů do samostatné působnosti obcí zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.
48. Podle § 35 odst. 1 obecního zřízení patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.
49. Podle § 35 odst. 2 obecního zřízení patří do samostatné působnosti obce zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
50. Podle § 14 odst. 1 krajského zřízení patří do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.
51. 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.
52. Lze tedy shrnout, že právo na samosprávu zaručuje územním samosprávným celkům právo v mezích zákona a svých schopností a na svou odpovědnost řešit v zájmu svých občanů na

základě svého svobodného uvážení záležitosti a otázky místního významu, které spadají do jeho samostatné působnosti, a dále právo prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Zásahem do tohoto práva či jeho zkrácením tedy bude jakékoliv omezení možnosti územního samosprávného celku samostatně řešit otázky spadající do jeho samostatné působnosti nebo samostatně rozhodovat o nakládání se svými finančními prostředky.

53. Za zásah do samostatné působnosti by tak bylo možné považovat kupříkladu situaci, kdy by kraj vnucoval obci část vlastních úkolů v samostatné působnosti nebo by po obcích požadoval, aby se podílely na financování těch plnění, která náleží výhradně do samostatné působnosti kraje, respektive by výkon vlastních povinností v samostatné působnosti podmiňoval finančním příspěvkem ze strany obcí. Tím by kraj zasahoval do samostatné působnosti obcí (zkracoval by je na právu na samosprávu), protože by nezákonně „odsával“ finance z rozpočtu obcí určené pro výkon jejich vlastní samostatné působnosti, čímž by nedovoleně omezoval jejich rozpočtovou autonomii, a tím i jejich schopnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.
54. Žalobce spatřuje zásah do svého práva na samosprávu právě v tom, že pro zachování dopravní obslužnosti na úrovni před spornými změnami (tj. v rozsahu, který jediné považuje za souladný se zákonem) bude muset sám ze svého rozpočtu vynaložit finance na zajištění dopravní obslužnosti „namísto“ žalovaného. NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 shrnul podstatu žalovaného zásahu obdobně tak, že žalovaný podle žalobce nezajišťuje dopravní obslužnost v potřebném (zákonem stanoveném) rozsahu, čímž žalobce fakticky nutí, aby jeho činnost v tomto směru suploval, čímž zasahuje do jeho samostatné působnosti (práva na samosprávu).
55. Aby mohl soud posoudit, zda se žalovaný takového nezákonného zásahu do samostatné působnosti žalobce dopouští, musel se zabývat výkladem §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě.

*Samostatná působnost obcí a krajů podle §§ 2 a 3 zákona o službách v přepravě*

56. Podle § 2 zákona o službách v přepravě se dopravní obslužností 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.
57. 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.
58. 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.

59. 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.
60. Podle § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení je zastupitelstvu kraje vyhrazeno stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje.
61. Obecná část důvodové zprávy k zákonu o službách v přepravě shrnuje, že dosavadní právní úprava tvořená zákony č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a zákonem č. 266/1994 Sb., o dráhách, počítala s tím, že „jsou především kraje a dále pak stát i obce oprávněny poskytovat úhradu tzv. prokazatelné ztráty dopravcům, kteří provozují osobní dopravu v režimu závazků veřejné služby. Oba zákony vycházejí z konceptu tzv. ‚dopravní obslužnosti‘, která je prioritně zajišťována kraji [...]“. Regionalizace dopravy byla podle důvodové zprávy dovršena přijetím zákona č. 1/2005 Sb., který zajišťování dopravní obslužnosti nově zařadil do samostatné působnosti, a na základě toho „[s] účinností od 3. ledna 2005 kraje odpovídají za zajištění základní dopravní obslužnosti, tedy za zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících na úrovni regionální, ve své samostatné působnosti a hradí finanční vyrovnání za poskytování těchto služeb ze svých rozpočtů. Zajištění ostatní dopravní obslužnosti je v kompetenci jednotlivých obcí.“ (dostupné v Systému ASPI).
62. V souvislosti s tím došlo také k navýšení podílu rozpočtového určení výnosů některých daní bez účelové vázanosti, čímž „došlo k zásadní změně odpovědnosti krajů za ekonomické zajištění dopravní obslužnosti. Rozsah objednávané dopravní obslužnosti je tak limitován dostupnými finančními prostředky v rozpočtu kraje.“ (Komentář k § 3. Kovalčíková, D., Štandera, J. *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, dostupné v Systému ASPI).
63. Zvláštní část důvodové zprávy k § 3 zákona o službách v přepravě pak výslovně uvádí, že „[h]lavní úlohu v zajištění dopravní obslužnosti na regionální úrovni mají i nadále kraje, podpůrnou úlohu obce“ a že „[z] prostorového hlediska je jako základní předpokládána objednávka veřejných služeb v rámci územního obvodu kraje“; obce mají hlavní úlohu v oblasti obecní a městské dopravy, protože „[ú]kolem regionální dopravní obslužnosti není zajišťovat v zásadě přepravní potřeby, které se uskutečňují výhradně v územním obvodu obce, ty musí být řešeny obecní dopravní obslužností“.
64. Podle rozsudku NSS č. j. 6 As 285/2022-83 ukládá § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě **kraji „povinnost, nikoli oprávnění, zajišťovat dopravní obslužnost v rozsahu odpovídajícím definici v § 2 tohoto zákona“**. K § 3 odst. 3 v citovaném rozsudku NSS s odkazem na důvodovou zprávu uvedl: „**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.**“
65. S ohledem na uvedené soud dospěl k závěru, že **kraj je povinen zajišťovat dopravní obslužnost** (ve smyslu § 2 zákona o službách v přepravě) **na svém území všude tam, kde zajišťovaná dopravní obslužnost přesahuje hranice územního obvodu (jediné) obce**. Podle

§ 3 odst. 3 totiž obec *zajišťuje* (tj. má povinnost zajišťovat) dopravní obslužnost ve svém územním obvodu (nad rámec dopravní obslužnosti území kraje, jejíž spoje budou jejím územím nevyhnutelně projíždět), *a contrario* tedy nemá povinnost zajišťovat (nezajišťuje) dopravní obslužnost mimo svůj územní obvod. Nebýt věty druhé tohoto ustanovení, neměla by obec ani takovou *možnost*. Věta druhá dává obcím za určitých podmínek (je-li to třeba pro zajišťování dopravní obslužnosti *obce*; se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je zajišťováním služeb dotčen) *možnost* (tj. nikoliv povinnost) zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících i mimo svůj územní obvod. Obce se tedy *mohou* na základě § 3 odst. 3 věty druhé (podpůrně) podílet na zajišťování dopravní obslužnosti kraje (při splnění dalších podmínek), rozhodně však nemají *povinnost* podílet se na zajišťování dopravní obslužnosti kraje. Tuto možnost mají obce podle tohoto ustanovení využívat tehdy, je-li to třeba „*pro zajišťování dopravní obslužnosti obce*“, tedy jejich vlastní, nikoliv kraje. Primární *povinností* obcí podle § 3 odst. 3 věty první zákona o službách v přepravě však je zajišťovat dopravní obslužnost svého územního obvodu – to znamená pomocí městské hromadné dopravy propojovat jednotlivé části svého územního obvodu tak, aby byly naplněny cíle § 2 zákona o službách v přepravě.

66. Zrcadlově pak kraj zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, tj. na území kraje vymezeném územím okresů a v případě hlavního města Prahy jeho územím ke dni 1. 1. 2000 [srov. ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „ústavní zákon č. 347/1997 Sb.“)], což je třeba chápat tak, že nemá pravomoc ani povinnost zajišťovat dopravní obslužnost v rámci územního obvodu jednotlivých obcí (tzn. v měřítku městské dopravy). „Krajské“ spoje územními obvody obcí pouze projíždějí a propojují jednotlivé obce tak, aby celkově zajišťovaly dopravní obslužnost kraje. Žalovaný není povinen obsluhovat území žalobce vícero zastávkami na jedné lince a jeho povinnost může (v krajním případě) končit zajištěním dopravního spojení na okraj území žalobce, aniž by byl například povinen zajíždět až do centra, jelikož přeprava cestujících v rámci území žalobce je již odpovědností žalobce samotného.
67. Kde přesně končí rozsah dopravní obslužnosti územního obvodu obce a začíná rozsah dopravní obslužnosti územního obvodu kraje, mohou napovědět ustanovení zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). Podle jeho § 178 odst. 5 a § 179 odst. 4 je kraj v rámci dopravní obslužnosti území kraje povinen zajistit dopravu do spádové školy či mateřské školy a ze spádové školy či mateřské školy, pokud vzdálenost spádové školy či mateřské školy od místa trvalého pobytu žáka či dítěte přesáhne 4 km. Školský zákon tak do dopravní obslužnosti kraje řadí již situace, kdy je vzdálenost místa trvalého pobytu žáka a jeho spádové školy větší než 4 km.
68. V této souvislosti žalovaný uvádí, že dopravní spojení mezi žalobcem a hlavním městem Prahou nespadá do jeho samostatné působnosti, jelikož jde o dopravu nadregionální, která spadá do působnosti státu.
69. Hlavní město Praha a žalovaný jsou podle čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb. dva různé vyšší územní samosprávné celky, a území hlavního města Prahy tak nepochybně nespadá do územního obvodu žalovaného. Nelze však zároveň odhlédnout od specifického vztahu těchto dvou vyšších územních samosprávných celků, z nichž jeden tvoří „prstenec“ kolem druhého. Specifičnost tohoto vztahu se projevuje již například tím, že žalovaný má podle

čl. 1 bodu 2 citovaného zákona své sídlo v Praze. Stejně je tomu s řadou orgánů veřejné moci s působností pro územní obvod žalovaného.

70. Kraj podle § 1 odst. 4 krajského zřízení pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Podle § 3 odst. 2 věty první zákona o službách v přepravě kraj *zajišťuje* dopravní obslužnost ve svém územním obvodu *a se souhlasem jiného kraje v jeho územním obvodu*. Díkce tohoto ustanovení se liší od § 3 odst. 3 téhož zákona, podle kterého obec *zajišťuje* dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, kdežto mimo svůj územní obvod ji *zajišťovat může*. Kraj za obdobných podmínek *může* dopravní obslužnost *zajišťovat* v sousedícím územním obvodu jiného státu.
71. Zákon o veřejných službách v přepravě tedy zjevně předpokládá, že dopravní obslužnost jednotlivých krajů se bude vzájemně prolínat. Ve spojení s § 2 tohoto zákona je větě první § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě třeba rozumět tak, že kraj má povinnost zajistit pro své občany dopravu do zaměstnání, do škol, do zdravotnických zařízení atd., i pokud se tyto cíle nacházejí v sousedním kraji. To je ostatně logické nejen ve vztahu žalovaného a hlavního města Prahy, ale obecně ve vztahu k okrajovým částem krajů, jejichž obyvatelé mohou za účelem dosažení uvedených cílů překračovat hranice územního obvodu „svého“ kraje, jelikož je to v místních podmínkách obvyklé.
72. Byť žalovaný samozřejmě nemá povinnost *zajišťovat* dopravní obslužnost v územním obvodu hlavního města Prahy (tj. dopravovat své občany ke konkrétnímu cíli na území Prahy), zcela jistě má povinnost zajistit svým občanům dopravní spojení s Prahou, tj. dopravit je na nějaké místo v územním obvodu hlavního města Prahy, odkud budou moci dále využít systému dopravní obslužnosti hlavního města Prahy. Tomuto požadavku ostatně stávající autobusové i vlakové spojení mezi žalobcem a Prahou vyhovuje. O značné propojenosti dopravní obslužnosti žalovaného a hlavního města Prahy svědčí i integrace systémů dopravní obslužnosti v územním obvodu žalovaného do PID.
73. S ohledem na uvedené je tedy zřejmé, že v projednávané věci sporná **relace Kladno – Praha jednoznačně spadá do dopravní obslužnosti zajišťované žalovaným** podle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě. To ostatně výslovně konstatoval i NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83.
74. Jelikož Praha je také krajem, jde o dopravní obslužnost mezi dvěma kraji navzájem. Ustanovení § 4 přitom říká, že stát *zajišťuje* dopravu vlaky celostátní dopravy, které mají nadregionální (nebo mezinárodní) charakter. Na *zajišťování* dopravní obslužnosti v relaci Kladno – Prahou se tak musí podílet žalovaný, hlavní město Praha i stát jednajícím ministerstvem dopravy (pokud jde o vlakové spojení mezi regionem Prahy a žalovaného). Všechny tyto tři subjekty jsou těmi, které mají povinnost (a tedy i právo) *zajišťovat* dopravní obslužnost. To ovšem žalobce zcela pomíjí.
75. Další související otázku představuje financování *zajišťované* dopravní obslužnosti. To znamená, že ten, kdo nemá povinnost dopravní obslužnost v dané relaci *zajišťovat*, nemá povinnost se podílet na jejím financování. Nucení k opaku lze proto považovat za rozporné se zákonem.
76. Lze tedy učinit dílčí závěr, že **žalobce nemá povinnost zajišťovat dopravní obslužnost v relaci Kladno – Praha, a to ani finančně**. Má ale *možnost* se na jejím *zajišťování* v souladu s § 3 odst. 3 větou druhou (podpůrně) podílet.

77. Na tomto místě soud konstatuje, že otázka financování je v projednávané věci vedlejší, protože žalobce v řízení před soudem nedoložil, že by v reakci na sporné změny nějaké finanční prostředky ze svého rozpočtu na dodatečnou dopravní obslužnost skutečně vynaložil, jak ostatně v rámci procesní obrany uvádí žalovaný. Pouze opakovaně obecně tvrdí, že „musel“, „bude muset“ nebo „by musel“ vynaložit prostředky z vlastního rozpočtu, aby zajistil dopravní obslužnost na trase Kladno – Praha v zákonném rozsahu.
78. Klíčovou je v projednávané věci **otázka rozsahu** dopravní obslužnosti podle § 2 zákona o službách v přepravě. Podstatou žalovaného zásahu je totiž snížení rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti (plně financované žalovaným), tedy snížení počtu spojů, které v rámci dopravní obslužnosti kraje zajišťují veřejnou dopravu na relaci Kladno – Praha. Pokud by takto snížený rozsah zajišťované dopravní obslužnosti neodpovídal § 2 zákona o službách v přepravě a zároveň by žalovaný jeho navýšení podmiňoval finanční spoluúčastí žalobce, dopouštěl by se tím žalovaný zásahu do samostatné působnosti žalobce. Soud se tedy zabýval tím, zda žalovaným aktuálně (od 1. 9. 2022) zajišťovaný a plně financovaný rozsah dopravní obslužnosti na trase Kladno – Praha splňuje nároky § 2 zákona o službách v přepravě.

*Rozsah dopravní obslužnosti podle § 2 zákona o službách v přepravě*

79. Žalobce tvrdí, že dopravní obslužnost na trase Kladno – Praha v rozsahu a za podmínek zajišťovaných do 31. 8. 2022 byla v souladu se zákonem (§ 2 zákona o službách v přepravě), zatímco dopravní obslužnost, jak je žalovaným zajišťována (a plně financována) od 1. 9. 2022, požadavkům zákona nevyhovuje. Podmiňuje-li žalovaný její rozšíření tak, aby dosáhla úrovně požadované zákonem, finanční spoluúčastí žalobce (na základě smlouvy o DO), jde o nezákonný požadavek, protože dopravní obslužnost území kraje odpovídající § 2 má zajišťovat a plně financovat sám žalovaný.
80. S ohledem na výše uvedené úvahy soud souhlasí, že takový požadavek kraje by skutečně byl rozporný se zákonem. Žalovaný nicméně trvá na tom, že i nyní zajišťovaný rozsah dopravní obslužnosti na trase Kladno – Praha odpovídá požadavkům § 2 a žalobce (a další obce) mají možnost se s žalovaným dohodnout na zajištění dalších spojů nad rámec této minimální dopravní obslužnosti; jejich financování je však již převážně na obcích. Pokud by tomu tak bylo, takové řešení podle názoru soudu § 3 odst. 3 věta druhá zákona o službách v přepravě nevylučuje.
81. Soud se proto zabýval tím, jaké požadavky § 2 zákona o službách v přepravě na územní samosprávné celky klade.
82. Podle § 2 má být (i) po všechny dny v týdnu zajištěna doprava (ii) za demonstrativně stanovenými účely [do škol a školských zařízení, k orgánům veřejné moci, do zaměstnání, do zdravotnických zařízení a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopravy zpět] (iii) přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu.
83. Byť NSS v rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 uvedl, že ačkoliv žalovaný má při rozhodování o konkrétní podobě dopravní obslužnosti širokou míru uvážení, zajišťovaná dopravní obslužnost musí splňovat požadavky § 2, přičemž „*povinností kraje je zabezpečit odpovídající kapacitu přepravních služeb tak, aby byl naplněn požadavek § 2 zákona o veřejných službách v přepravě*“ (důraz přidán zdejším soudem). Lze tedy říci, že **žalovaný má širokou míru uvážení ohledně toho, jakým konkrétním způsobem zajistí splnění požadavků § 2 zákona o službách v přepravě ve svém územním obvodu**, a vedle toho v podstatě plnou volnost v tom, zda a jakým způsobem případně zajistí dopravní obslužnost i nad tento minimální rozsah.

84. Z § 2 a § 3 zákona o službách v přepravě vyplývá, že pojem dopravní obslužnosti může být naplněn v různé míře. Kromě předpokládaného minimálního rozsahu lze samozřejmě zabezpečovat dopravní obslužnost v širším rámci. Dopravní obslužnost se zajišťuje autobusy i vlaky. V jaké míře bude dopravní obslužnost zajištěna a jakými prostředky, jestli se zvolí ve větší míře autobusy nebo ve větší míře vlaky, v jaké kombinaci apod., je v rozhodovací pravomoci kraje.
85. Důvodová zpráva k § 2 zákona o službách v přepravě uvádí: *„Základní podmínkou pro zajištění veřejných služeb v přepravě cestujících je skutečnost, že tyto služby přispívají k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu z důvodů sociálních, vlivů dopravy na životní prostředí, prostorové náročnosti dopravy, regionálního rozvoje, případně dalších faktorů. Dopravní obslužnost musí být v rozsahu stanoveném objednatelům zabezpečena po všechny dny v týdnu. Demonstrativním výčtem se uvádí hlavní cíle cest, které mají být prostřednictvím dopravní obslužnosti s přihlédnutím k reálné poptávce po přepravě zajištěny.“* (důraz přidán zdejším soudem).
86. Jde-li tedy o to, jakými prostředky a v jaké míře bude dopravní obslužnost zajišťována, je žalovaný zákonem limitován pouze v tom, že musí zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu a po všechny dny v týdnu. Zákon zároveň vyjmenovává různé účely, pro něž doprava má sloužit. Žalovaný naopak nemá povinnost zajišťovat dopravní obslužnost uvnitř jednotlivých obcí. Z § 3 odst. 3 zákona o službách v přepravě plyne povinnost obcí zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu. Z toho lze dovodit, že povinnost adresovaná kraji je splněna již tehdy, pokud spoje jím zajištěné mají jednu zastávku v dané obci; pokud tam má konkrétní spoj více zastávek, jedná se již o plnění přesahující minimální standard. Aby se občané dané obce dostali k jiným zastávkám na území obce, to je již odpovědností této obce, nikoliv kraje. Ustanovení § 2 zákona o službách v přepravě sice stanoví, že dopravní obslužnost má být zajištěna za určitými účely (cesta do školy, zaměstnání, zdravotnického zařízení, za orgány veřejné moci), ale neukládá, že přeprava má být realizována až ke škole, k divadlu apod. Úkol bude proto naplněn tím, pokud pojedou vlak či autobus kamkoliv na území žalobce. Přeprava k domům či jednotlivým podnikům je již na bedrech žalobce.
87. V nálezu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, na který v rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 odkázal NSS, se Ústavní soud zabýval povinnostmi kraje při zajišťování sociálních služeb na podkladě § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Dospěl k závěru, že kraje jsou povinny *„zabezpečit, aby osobám v nepříznivé sociální situaci na jejich území byly k dispozici potřebné sociální služby, včetně služeb sociální péče. Nejde přitom o to, aby dotčené osoby měly přístup k sociální péči v konkrétní podobě přesně podle svých ideálních představ, například u konkrétního poskytovatele sociálních služeb; jde o to, aby existovaly a dotčeným osobám byly dostupné takové služby, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný a co nejnezávislejší život, při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění. Při rozhodování o konkrétní podobě a charakteru sociálních služeb, jakož i při volbě konkrétních kroků k zajištění dostupnosti těchto služeb má tedy kraj širokou míru uvážení. K zásahu do práva osob na dostupnost vhodných sociálních služeb by mohlo dojít především tehdy, pokud by kraj zůstal dlouhodobě nečinný či neprováděl žádné přiměřené kroky, ačkoli by ne všechny osoby v nepříznivé sociální situaci na jeho území měly zajištěnou dostupnost potřebných sociálních služeb umožňujících jim vést důstojný život.“* Podle citovaného nálezu jde o *„esenciální požadavek, aby oprávněným osobám byly k dispozici vůbec nějaké služby sociální péče pro ně vhodné (byť nikoli nejlepší) a aby jim tyto*

*služby umožnily vést alespoň elementárně důstojný život“.* Ústavní soud dále vysvětlil, že „[u]vedená povinnost kraje má pozitivní charakter, tedy **zahrnuje jeho povinnost činit přiměřené kroky k tomu, aby všem oprávněným osobám na jeho území byly dostupné vhodné služby sociální péče.** Při konkrétní volbě takových kroků i při rozhodování o konkrétní podobě a charakteru dotčených služeb má přitom kraj **velkou míru uvážení** (s ohledem na skutečnost, že jde o oblast sociálních práv, i na své právo na samosprávu, neboť se jedná o samostatnou působnost kraje) a při plnění své povinnosti může používat rozmanité prostředky předvídané zákonem. **Tato povinnost má dlouhodobý charakter, což mimo jiné znamená, že samozřejmě může dojít k situacím, kdy krátkodobě nejsou zajištěny nezbytné sociální služby, ať pro nedostačující kapacity poskytovatelů sociálních služeb, či pro absenci nabízených vhodných sociálních služeb vůbec, přičemž takové situace ještě samy o sobě v krátkodobém horizontu nejsou rozporné s povinností kraje dle § 95 písm. g) a právem osob dle § 38 zákona o sociálních službách. Potřeba sociálních služeb se samozřejmě v čase proměňuje a krajům (veřejné moci) musí být dána možnost na takové proměny reagovat a přizpůsobit se jim.** V popsanych situacích proto nastupuje naléhavá **povinnost kraje činit v reakci na novou situaci včasná přiměřená a cílená opatření směřující k zajištění dostupnosti odpovídajících sociálních služeb (tedy k vytvoření nabídky potřebných služeb), a to v přiměřeném časovém horizontu.** Porušením této povinnosti by bylo, kdyby kraj v dané situaci zůstal dlouhodobě nečinný, například po dlouhé měsíce či léta by nepřijal žádné přiměřené a cílené kroky.“ (důrazy přidány zdejším soudem).

88. Uvedené závěry Ústavního soudu jsou analogicky použitelné i v projednávané věci. Vzhledem k nim lze proto říci, že územní samosprávné celky by měly zabezpečit, aby v jejich územním obvodu *byly k dispozici* potřebné spoje, které zajistí po všechny dny v týdnu dopravu do školy, do zaměstnání, k lékaři apod. způsobem přispívajícím k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu. Dopravní obslužnost přitom *nemusí být zajištěna podle ideálních představ* jednotlivých obcí, částí obce či obyvatel. Za porušení povinnosti zajišťovat dopravní obslužnost by bylo možné považovat teprve stav, kdy by územní samosprávný celek byl *dlouhodobě nečinný a nečinil ani žádné přiměřené kroky* k zajištění dopravní obslužnosti, ukázala-li by se dosud zajišťovaná úroveň jako nedostačující. Porušení povinnosti zajišťovat dopravní obslužnost by tedy zakládal spíše dlouhodobější stav, tzn. nikoliv dočasné komplikace způsobené například rekonstrukcí části dopravní infrastruktury.
89. Při posuzování zákonnosti rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti je třeba vzít v úvahu již zmíněný široký prostor pro uvážení. V případě žalovaného tak nelze opomenout, že zajišťování dopravní obslužnosti je pouze jedním z úkolů, které kraje plní a finančně zajišťují v samostatné působnosti. Rozsah zajišťované dopravní obslužnosti tak bude záviset nejen na celkovém objemu finančních prostředků v rozpočtu kraje, ale také na finanční náročnosti plnění ostatních úkolů a politickém rozhodnutí o jejich prioritizaci.
90. Vzhledem k argumentaci žalobce je rovněž třeba doplnit, že není možné určit jednu konkrétní podobu dopravní obslužnosti jako „tu správnou“ a plně souladnou s § 2 zákona o službách v přepravě a všechna alternativní řešení vyloučit jako nezákonná. Zajišťování dopravní obslužnosti, zvláště v územním obvodu kraje (byť předmětem žaloby je v zásadě jen jedna relace) je vysoce komplexní a specializovanou činností, která musí neustále reagovat nejen na proměnlivou přepravní poptávku, ale i na řadu dalších faktorů. V souvislosti s tím je třeba ustanovení § 2 vnímat spíše jako jakýsi minimální standard, kterému může odpovídat různě nastavená struktura dopravní obslužnosti co do zvolených dopravních prostředků, ale i tras a provázanosti spojů.

91. Územní samosprávné celky mohou podle své úvahy a svých (mimo jiné finančních) možností zajišťovat i hustší síť perfektně navazujících spojů obsluhovaných nejmodernějšími dopravními prostředky, který bezproblémově pokryje přepravní poptávku i ve špičkách, aniž by to cestující jakkoliv pocítili na svém komfortu, ale stejně tak mohou pokrývat jen nejnútnejší přepravní poptávku méně komfortními, ale funkčními dopravními prostředky, které nebudou mít v dopravních špičkách již žádné rezervy, což se projeví sníženým komfortem cestujících v těchto časech a nárazově (nikoliv ale pravidelně) i neschopností pojmout všechny cestující. Zatímco první varianta představuje jakýsi ideál, k němuž by dopravní obslužnost měla směřovat, soud se v tomto případě musí zabývat druhou variantou, při níž je dopravní obslužnost, byť s určitými nedostatky, v zásadě ještě schopna cestujícím zajistit dopravu mezi obcemi za účely vyjmenovanými v § 2 zákona o službách v přepravě (být třeba ne právě zamýšleným spojem) s tím, že uvnitř obcí je přeprava cestujících až k těmto vyjmenovaným cílům již odpovědností samotné obce.
92. Na tomto místě považuje soud za nezbytné upozornit, že jeho úkolem není určovat, jakým způsobem má být dopravní obslužnost zajišťována, ale pouze korigovat extrémy. Rozhodnutí o konkrétních způsobech a rozsahu zajišťování dopravní obslužnosti je při zachování zákonných mezí politickou diskrecí orgánů územně samosprávného celku a vyjadřuje realizaci práva na jeho samosprávu. Úlohou soudu je bránit subjekty veřejných práv před excesy, nikoliv plánovací dokumenty dopravní obslužnosti dotvářet či věcně upravovat. Soudům nepřisluší přezkoumávat, zda byl pro určitou relaci zvolen nejvhodnější způsob zajištění dopravní obslužnosti (srov. analogicky např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46, a judikaturu tam citovanou).
93. Soud dále uvádí, že má-li posoudit, zda žalovaný zajišťuje na trase Kladno – Praha dopravní obslužnost s kapacitou odpovídající § 2 zákona o službách v přepravě, nemůže posuzovat několik žalobcem označených autobusových linek izolovaně od dalších spojů zajišťujících dopravní obslužnost na této trase, a to včetně spojů vlakových. Ostatně podle § 3 odst. 1 zákona o službách v přepravě zajišťují kraje a obce dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících **(i) veřejnou drážní osobní dopravou, (ii) veřejnou linkovou dopravou a (iii) jejich propojením**. Soud proto posuzoval dopravní obslužnost na trase Kladno – Praha jako celek.
94. Předmětem sporu žalobce učinil pouze dopravu mezi územím žalobce a Prahou a zároveň se koncentroval na konkrétní autobusové linky, přičemž ze svých úvah zcela vynechává vlakovou dopravu. Avšak vzhledem k tomu, jak je pojem dopravní obslužnosti definován, nemůže být s tímto argumentačním přístupem úspěšný. Nelze totiž přehlédnout, že obyvatelům žalobce je k dispozici také srovnatelně rychlé spojení osobním nebo spěšným vlakem do stanice Praha, Dejvice (30 – 40 minut), kde lze rovněž přestoupit na metro. Ohledně nedostatečnosti vlakového spojení ovšem žalobce nic netvrdí. Zmiňuje-li výluky v souvislosti s modernizací trati, jedná se jednak o situaci dočasnou a jednak žalobce netvrdí ani neprokazuje, že by nebyla plněna povinnost zajistit náhradní autobusovou přepravu za výlukou přerušené vlakové spoje.
95. V rámci vymezení zákonných limitů pro zajišťování dopravní obslužnosti a jeho forem skutečnost, že kraj může zvolit i dopravu vlaky, přehlížet nelze. Přestože v průběhu jednání soud upozornil obě strany na to, že je třeba zvažovat i otázku drážní přepravy, žádné důkazy ve vztahu k vlakové dopravě nebyly navrhovány. Tudíž v dané situaci ani nemohlo být prokázáno, že dopravní obslužnost je nedostatečná. I když lidé v okrajových částech žalobce nemohli v některých případech ve špičce nastoupit do autobusu na Prahu, nebylo

prokázáno, že by nemohli jet do Prahy vlakem. Již jen z tohoto důvodu by s ohledem na text § 2 zákona o službách v přepravě bylo možné uzavřít, že žalobce nemůže být se svou žalobou úspěšný, jelikož neprokázal, že stejným problémem (nemožností nastoupit do přepravního prostředku pro jeho naplněnost) je postiženo i vlakové spojení. Za přepravu cestujících z okrajových částí Kladna k vlakovým zastávkám v časech navazujících na odjezd vlakových spojů přitom odpovídá žalobce.

96. Na trase Kladno – Praha je žalovaným zajišťována řada autobusových i vlakových linek. Nelze proto souhlasit se žalobcem, že žalovaný rezignoval na svou povinnost zajišťovat dopravní obslužnost svého územního obvodu. Mezi účastníky je nesporné, že v důsledku sporných změn došlo k omezení rozsahu dopravní obslužnosti autobusovými linkami o asi 10 %.
97. Ze stížností cestujících předložených žalobcem plyne, že autobusová dopravní obslužnost, kterou žalovaný na této trase zajišťuje, není zcela bezproblémová. Cestující se zejména v případě autobusových linek mezi Kladnem a Prahou-Veleslavínem (300, 324, 330 a 399) v čase ranních a odpoledních špiček, kdy je přepravní poptávka nejvyšší, nezřídka potýkají s menšími či většími zpožděními spojů a jejich nedostatečnou kapacitou (kdy v lepším případě v autobuse stojí, v horším případě některé autobusy zastávkami projíždějí, protože další cestující již nepojmou). Tento problém přitom u uvedených linek alespoň v nějaké míře přetrvává dlouhodobě.
98. Důvodem je zřejmě skutečnost, že většina cestujících upřednostňuje spojení zajišťované autobusovými linkami 300, 322, 330 a 399 do stanice Praha, Veleslavín (30 – 45 minut), které je proto ve špičkách přetíženo. Úkolem žalovaného však není plně uspokojit veškerou přepravní poptávku ideálním způsobem (tj. z konkrétního místa na území žalobce na konkrétní místo na území hlavního města Prahy), ale zajistit dostatečnou kapacitu dopravní obslužnosti, a to v *jejím souhrnu*, která cestujícím umožní dopravit se do škol, do zaměstnání, k lékaři apod. Přepravní poptávka sice je jedním z hlavních faktorů, které by měl při stanovení rozsahu dopravní obslužnosti zohlednit, nelze ji však vnímat jako dogma nebo její aktuální podobu ztotožňovat s nároky § 2 zákona o službách v přepravě. Přepravní poptávka navíc není konstantní a může se v průběhu času měnit také v závislosti na nabídce spojů. Jelikož přepravní poptávka kolísá v čase, mohou zároveň nastat situace, kdy určitý spoj bude přeplněn. K těmto případům nesmí docházet dlouhodobě, nesmí se jednat o systematický problém dotýkající se všech variant dopravního spojení v daném čase. Je třeba, aby kraj na tyto problémy reagoval. Ovšem skutečnost, že jednou za čas se stane, že do autobusů nemůžou nastoupit všichni, ještě není porušením obecné povinnosti zajistit dopravní obslužnost v minimálním zákonném rámci.
99. Soud proto nemá za prokázané, že by žalovaný na trase Kladno – Praha nezajišťoval dostatečné přepravní kapacity. Nadto se jeví, že i stávající kapacity, byť nejsou zcela optimální, nepodkračují minimální standard, neboť cestující mají i dostatečně kapacitní alternativní dopravní spojení vlakovými spoji. To že se časově nemusí jednat o nejrychlejší spoj a že vyžaduje použití dopravní obslužnosti, za niž odpovídá žalobce, ještě neznamená, že by v celkovém souhrnu nebyl dodržen minimální standard požadovaný § 2 zákona o službách v přepravě.
100. Žalovaný na dopravní obslužnost na trase Kladno – Praha nerezignoval ani v tom smyslu, že by stanovil rozsah zajišťované dopravní obslužnosti a dále se již o její praktické fungování nezajímal. Na této trase proběhl dopravní průzkum a žalovaný následně provedl některé

úpravy v časovém rozložení spojů. V souvislosti s výlukovými pracemi na železnici pak navýšil počet autobusových spojů a zavedl náhradní dopravu.

101. S ohledem na tyto skutečnosti nelze dospět k závěru, že by žalovaný byl nečinný ve vztahu k dopravní obslužnosti zajišťované na této trase.
102. Soud tedy shledal, že i rozsah dopravní obslužnosti, který žalovaný zajišťuje na trase Kladno – Praha od 1. 9. 2022, odpovídá zákonnému vymezení dopravní obslužnosti, byť má občas určité nedostatky, o jejichž postupné odstranění by samozřejmě měl žalovaný v rámci svých možností usilovat. Rozhodně by se neměl dlouhodobě spokojit se stavem, kdy jím zajišťované spoje budou pro část cestujících nespolehlivé. Soudu však nepřísluší určovat, jak má k odstranění těchto nedostatků dojít.
103. S ohledem na tyto závěry soud konstatuje, že minimální dopravní obslužnost podle SDO, jak je od 1. 9. 2022 zajišťována na trase Kladno – Praha, odpovídá požadavkům § 2 zákona o službách v přepravě. Vymezení nadstandardní a doplňkové dopravní obslužnosti v SDO proto nelze považovat za nezákonné přenášení povinností žalovaného (kraje) na žalobce (obec). Možnost obcí na základě vlastní úvahy ve spolupráci se žalovaným „přiojednat“ další spoje nad rámec těch, které zajišťuje a zcela hradí žalovaný, je v souladu s § 3 odst. 3 větou druhou zákona o službách v přepravě.
104. Způsob, jakým žalovaný od 1. 9. 2022 zajišťuje dopravní obslužnost na trase Kladno – Praha, tedy nepředstavuje nezákonný zásah do práva žalobce na samosprávu.
105. V této souvislosti soud opakovaně připomíná závěry ustálené judikatury (být učiněné v kontextu přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy), která soudům přikazuje při zasahování do samostatné působnosti územních samosprávných celků postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, nebo ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by totiž byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Obdobně jako při přezkumu opatření obecné povahy má soud za to, že při přezkumu rozsahu zajišťování dopravní obslužnosti je namístě postupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a její rozsah posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu. Zákon o službách v přepravě stanovuje v § 2 určitý minimální standard. Úkolem soudu přitom není stanovovat, jakým způsobem má být v územním obvodu kraje zajišťována dopravní obslužnost. Jeho úkolem je sledovat, zda se územní samosprávný celek při stanovení jejího rozsahu a jejím zajišťování pohybuje v zákonných mantinelech.
106. Žalobce také poukázal na to, že SDO v případě, že počet obyvatel na lince je nižší než 1 000, připouští, aby o víkendech na lince nejel žádný spoj. Ačkoliv jde o otázku pro projednanou věc nevýznamnou, jelikož toto není žalobcův případ, přesto soud stručně uvádí, že takový stav není *a priori* nezákonný. Jelikož SDO upravují počet párů spojů na lince, nelze ještě činit obecný závěr, že v konkrétním případě nebude dopravní obslužnost zajištěna vůbec. Pokud by například obcí ve všední dny projížděly tři linky, může být vzhledem k obecně nižší přepravní poptávce akceptovatelné, že k zajištění dostatečné dopravní obslužnosti postačí provoz pouze na jedné z linek.
107. Námitka podkročení minimálního standardu obslužnosti je tudíž nedůvodná.

*Námítka rozporu zajišťované dopravní obslužnosti s Plánem dopravní obslužnosti  
Středočeského kraje*

108. Žalobce dále namítá, že dopravní obslužnost je od 1. 9. 2022 zajišťována v rozporu s Plánem DO, protože ten počítá s trendem nárůstu přepravní poptávky především ve vazbě na hlavní město Prahu. Snížení rozsahu dopravní obslužnosti proto má být s Plánem DO rozporné. Před snížením bylo podle žalobce nutné Plán DO změnit, poté mělo zastupitelstvo žalovaného nově stanovit rozsah dopravní obslužnosti a až pak změnit rozsah objednávaných spojů.
109. Z hlediska forem činnosti veřejné správy Plán DO patří do skupiny programovacích úkonů, jejichž „smyslem je předpověď budoucího stavu. Programovací úkony mohou být zaměřeny dovnitř organizace veřejné správy (mohou sloužit plánování činnosti vykonavatelů veřejné správy), nebo i navenek. V případě vnějšího zaměření mají pro fyzické a právnické osoby, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy, indikativní význam.“ (Staša, J. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 197).
110. Podle § 8 odst. 2 písm. c) zákona o službách v přepravě objednatel zajišťuje dopravní obslužnost tak, aby veřejné služby v přepravě cestujících byly poskytovány v souladu s jím pořízeným plánem dopravní obslužnosti území platným v okamžiku uzavření smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících nebo, poskytuje-li veřejné služby v přepravě cestujících objednatel sám, v okamžiku zahájení jejich poskytování.
111. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 367/2019 Sb., který novelizoval zákon o službách v přepravě, vyjadřuje § 8 odst. 2 písm. c) zákona o službách v přepravě „*uniijní požadavek, aby veřejné služby v přepravě cestujících byly poskytovány v souladu s plány dopravní obslužnosti území*“ (dostupné v Systému ASPI).
112. Podle čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 ve znění nařízení č. 2016/2338 (dále jen „nařízení č. 1370/2007“) smlouvy o veřejných službách a obecná pravidla musí jasně stanovit závazky veřejné služby vymezené tímto nařízením a specifikované v souladu s článkem 2a, které má provozovatel veřejných služeb plnit, a dotčené územní oblasti.
113. Podle čl. 2a odst. 1 věty první nařízení č. 1370/2007 příslušný orgán stanoví specifikace závazků veřejné služby v oblasti poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících a jejich oblast působnosti v souladu s čl. 2 písm. e).
114. Podle čl. 2a odst. 2 nařízení č. 1370/2007 specifikace závazků veřejné služby a související kompenzace za čisté finanční dopady závazků veřejné služby: a) dosahují cílů politiky veřejné dopravy nákladově efektivním způsobem a b) finančně zabezpečují poskytování veřejné přepravy cestujících, v souladu s požadavky stanovenými v politice veřejné dopravy z dlouhodobého hlediska.
115. Podle čl. 2 písm. e) nařízení č. 1370/2007 se pro účely tohoto nařízení rozumí „závazkem veřejné služby“ požadavek, který vymezí nebo stanoví příslušný orgán k zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v obecném zájmu, který by provozovatel na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek.
116. Podle čl. 2 písm. l) nařízení č. 1370/2007 se pro účely tohoto nařízení rozumí „obecným pravidlem“ opatření, které se nediskriminačním způsobem použije na všechny veřejné

služby v přepravě cestujících stejného druhu ve stanovené územní oblasti, za kterou odpovídá příslušný orgán.

117. Zdejší soud již v usnesení ze dne 12. 1. 2023, č. j. 59 A 42/2022-45, uvedl, že účelem nařízení č. 1370/2007 „je definovat, jak mohou příslušné orgány zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, tj. aby byla hospodářská soutěž regulována způsobem, který zajistí transparentnost a fungování veřejných služeb v přepravě cestujících, a to s ohledem na sociální a environmentální faktory a faktory regionálního rozvoje, nebo i s cílem nabídnout zvláštní tarifní podmínky určitým kategoriím cestujících, například důchodcům, a odstranit nerovnosti mezi dopravními podniky z různých členských států, které mohou vést k podstatnému narušení hospodářské soutěže (srov. důvod uvedený v odst. 4 nařízení o veřejných službách v přepravě). [...] účelem nařízení je stanovit pravidla, jakým způsobem mohou příslušné orgány zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, nikoli garantovat určité standardy veřejné přepravy cestujících nebo způsoby, jakými by se mohli cestující těchto standardů domáhat. I z obsahu zákona o službách v přepravě je patrné, že upravuje zejména (formalizovaný) postup při poskytování veřejných služeb pro zajištění dopravní obslužnosti, zejména pak průběh nabídkového řízení, a nikoli práva cestujících. Jedná se tak o právní předpis regulující hospodářskou soutěž, resp. pravidla poskytování veřejné podpory v návaznosti na unijní právo a jeho smyslem ani cílem není založit konkrétní nároky uživatelům veřejné dopravy.“
118. Žalobce v průběhu řízení označil několik pasáží Plánu DO, s nimiž mají být sporné změny v rozporu.
119. V kapitole 1 *Základní informace o Středočeském kraji*, v úvodu podkapitoly 1.2 *Demografický vývoj*, se uvádí mimo jiné: „Mezi nejlidnatější okresy kraje patří Praha-východ, Kladno, Praha-západ a Mladá Boleslav. V první třech jmenovaných byla nejvyšší rovněž hustota zalidnění z pohledu všech okresů kraje, což je dáno velmi silnými sociálně-ekonomickými vazbami na centrálně situovanou Prahu.“ Část 1.2.2 *Předpokládaný vývoj* poté obecně uvádí: „Lze předpokládat ještě těsnější sepětí Středočeského kraje s Prahou, kdy dojde k dalšímu zintenzivnění přepravních požadavků směrem do hlavního města zapříčiněné dojížděním za prací u rostoucí skupiny ekonomicky aktivních obyvatel.“
120. V kapitole 2 *Nabídka a poptávka ve veřejné dopravě* je pak v podkapitole 2.2 *Autobusová doprava* uvedeno, že „Počty cestujících na příměstských autobusových linkách vykazují ve sledovaných letech strmý nárůst počtu cestujících zejména v ukazateli vyčíslejícím počet cestujících za Prahou.“ Dále v podkapitole 2.1 *Železniční doprava* na str. 18 je uvedeno: „Naproti tomu například 120, která spojuje Prahu a největší středočeské město Kladno, je zaznamenána stagnace v počtu cestujících ve vlacích PID s výrazně nižšími absolutními čísly na lince S5 a R5 v porovnání výše uvedenými tratěmi. Důvodem je málo kapacitní železniční infrastruktura v tomto směru, která není schopna nabídnout cestujícím dostatečně atraktivní železniční spojení. Většina cest z Kladna a okolí do Prahy je proto realizována autobusovou nebo individuální dopravou.“
121. Pokud jde o citované pasáže, soud souhlasí se žalovaným, že spadají do „popisných částí“ Plánu DO, v nichž je popisován stávající stav a východiska „směrných částí“ Plánu DO. Z povahy věci tedy nemohou být pro žalovaného závazné, a proto na jejich základě nelze dovozovat rozpor poskytovaného rozsahu dopravní obslužnosti s Plánem DO.
122. Další odkazovaná část 3.2.1.1, kde se hovoří o navyšování přepravní kapacity, se sice již nachází v kapitole 3 *Doprava, koncepce a infrastruktura*, která se věnuje projektování a objednávkám dopravy, nicméně v podkapitole 3.2 *Projektování a objednávka železniční*

dopravy. Zákonnost dopravní obslužnosti zajišťované autobusovými linkami tak logicky nelze posuzovat na základě obsahu této podkapitoly, ale podkapitoly následující, tj. 3.3 *Projektování a objednávka autobusové dopravy*.

123. Tato podkapitola, byť ji žalobce neoznačil, stanoví na str. 81 (v částech 3.3.6 a 3.3.7) pro Kladensko – východ a Kladensko – jih mimo jiné hlavní spádové oblasti (Kladno, Buštěhrad a Praha pro východ a Kladno, Stochov, Nové Strašecí, Unhošť pro jih) a hlavní přepravní relace, mimo jiné Praha – Kladno. Dále jsou zde uvedena města s MHD (Kladno, v systému PID), možnosti přestupu mezi vlaky a autobusy a dopravce provozující linky v dané oblasti.
124. Žalobce dále tvrdí, že podle Plánu DO měl stav dopravy k okamžiku jeho přijetí charakter „Standard“, a proto nemohlo dojít k jeho snížení, a to s odkazem na kapitolu 7 *Projekty pro budoucnost*, podkapitolu 7.1 *Současné projekty na území Středočeského kraje*, oddíl 7.1.2 *Plán udržitelné mobility Prahy a okolí*, který zní: „*Návrhová část Plánu udržitelné mobility Prahy a okolí obsahuje konkrétní opatření, která je potřeba vykonat do roku 2030, aby došlo k naplnění cílů této strategické koncepce (viz 3.1.1). Tvorba opatření probíhala tak, že se nejprve na základě důkladné analýzy, včetně komunikace s veřejností, vytvořil zásobník opatření (souhrn všech 414 námětů za cca 340 mld. Kč) a z něho se následně vybírala opatření do užšího výběru, který představuje 244 opatření za cca 113 mld. Kč (v součtu za všechny investory). Z toho má 100 opatření za 48,3 mld. Kč charakter pouze udržující současný stav (kategorie Standard) a 144 opatření za 64,8 mld. Kč představuje rozvojové projekty (kategorie Rozvoj). Veškerá opatření jsou veřejně dostupná ke zhlédnutí v tzv. Zásobníku opatření na odkazu <http://zasobnik.poladprahu.cz/action/>.“ (důraz přidán zdejším soudem). V tomto oddíle jsou dále popsána konkrétní opatření, jejichž nositelem je žalovaný, respektive jeho orgány nebo IDSK. Je tedy zřejmé, že citovaná pasáž ani celý oddíl 7.1.2 se stavu dopravní obslužnosti (ve smyslu například frekvence linek, jízdních řádů apod.) v územním obvodu žalovaného nikterak netýká.*
125. Nad rámec žalobcem označených pasáží lze doplnit, že Plán DO opakovaně zmiňuje modernizaci železniční trati Praha – Letiště Václava Havla – Kladno (str. 3, 55 a násl.). V kapitole 1 se lze dále dočíst o chronických zpožděních a kapacitních problémech autobusových linek (jen v úseku Slaný – Kladno, nikoliv Kladno – Praha) a jejich řešení. Obecně se též uvádí, že lze předpokládat ještě těsnější sepětí s Prahou a zintenzivnění přepravních požadavků směrem do hlavního města zapříčiněné dojížděním za prací (str. 7). Zejména s ohledem na stále vzrůstající vytíženost a kapacitní problémy na silniční a dálniční síti lze očekávat zvyšování významu středočeské regionální železnice a jejího napojení na Prahu, ale i narůstající potřebu preference autobusové dopravy (str. 10). Plán DO konstatuje, že veřejná doprava je konkurenceschopná tam, kde je příměstská železnice. V případě měst takto nepropojených je cesta veřejnou dopravou delší (str. 12). Počty cestujících na příměstských autobusových linkách vykazují v letech 2014-2019 strmý nárůst, zejména počet cestujících za Prahou (str. 24). Plán zmiňuje nedostatečnou kapacitu některých linek ve špičkách i dopravní zácpy působící zpoždění páteřních autobusových linek (str. 28).
126. V kapitole 4 *Ekonomika provozu, tarif a smlouvy*, podkapitole 4.1 *Smluvní zajištění a kompenzace*, oddíl 4.1.1 *Veřejná linková doprava*, na str. 95 pak Plán DO uvádí: „*V současné době se připravuje nový systému sjednocení objednávek veřejných služeb v přepravě cestujících pod objednávkou Středočeského kraje, s tím, že mezi obcemi a krajem budou uzavřeny veřejnoprávní smlouvy o spolupráci a spolufinancování pro zajištění dopravní obslužnosti. Obce již začínají na tento typ smluv přistupovat a v průběhu roku 2021 by měla být tato transformace dokončena. Tento krok je důležitý pro přípravu budoucích zadávacích řízení a také pro sjednocení postupů*

napříč kraji v České republice.“ Obdobně pak v kapitole 6 Organizační uspořádání, podkapitole 6.3 Koordinace objednávky regionální dopravy, na str. 117 uvádí: „Cílový stav, ke kterému je nutné směřovat i vzhledem k soutěžím na dopravní obslužnost linkovou autobusovou dopravou, je následující: **Středočeský kraj přijme tzv. Standardy dopravní obslužnosti, jež budou podkladem pro výpočet příspěvku obcí na spoje nad rámec objednávky zajišťované Středočeským krajem**, a zároveň bude objednávka dopravní obslužnosti přenesena z obcí na Středočeský kraj pomocí horizontální spolupráce tak, aby došlo k sjednocení objednávky dopravní obslužnosti výhradně objednateli na úrovni krajů. Tento cílový stav zajistí spravedlivý přístup obcí k nadstandardní dopravní obslužnosti a zároveň zásadně zjednoduší objednávku a s tím spojenou administrativní zátěž.“ (důraz přidán zdejšími soudem).

127. Žalobce pomíjí, že Plán DO obsahuje jednak popis stávajícího stavu a jednak s ohledem na svou povahu programová prohlášení, co má být v budoucnu dosaženo. Prakticky všechny pasáže, na které žalobce odkazuje, mají povahu popisu stávajícího stavu. To ovšem není něco, co by zakládalo povinnost do budoucna. Ustanovení § 8 odst. 2 zákona o službách v přepravě stanoví určitou povinnost pro objednatele dopravní obslužnosti, kterým může být samozřejmě i kraj. Veřejné služby v přepravě cestujících mají být poskytovány v souladu s pořízeným Plánem DO. Avšak Plán DO jakožto rozsáhlý programovací dokument obsahuje různé údaje, přičemž závaznými ustanoveními mohou být jenom ta, která jsou programového charakteru a která zároveň zavazují k nějakému jednání v budoucnu. Vedle toho se jedná o *plánovací (programovací) úkon*, jenž vychází z určitých předpokladů. Může se však stát, že předpoklady nejsou naplněny, což vede k nedodržení plánu.
128. Se žalobcem lze souhlasit, že Plán DO počítá s nárůstem přepravní poptávky směrem do Prahy. Z Plánu DO je též zřejmé, že žalovaný si je vědom problémů autobusové dopravy. Současně je však z Plánu DO patrné, že řešením je v dlouhodobém měřítku spíše přechod na (modernizovanou) železniční dopravu, případně trolejbusovou dopravu. To se ostatně týká přímo žalobce, jehož územní obvod má být s Prahou do budoucna spojen modernizovanou železniční tratí.
129. Soud konstatuje, že Plán DO na žádném místě žalovaného nezavazuje k zachování, respektive nesnižování rozsahu dopravní obslužnosti či spojů autobusové dopravy, jak byl zajišťován ke dni přijetí Plánu DO. Na základě Plánu DO proto nelze učinit závěr, že sporné změny mu odporují. Samotné SDO jsou pak Plánem DO výslovně předpokládány, včetně podstaty jejich fungování a účelu. Námitky, že sporné změny nebo SDO odporují Plánu DO, tak soud neshledal důvodné.

*Námitka nezákonnosti vyřazení žalobce z Pražské integrované dopravy*

130. Žalobce se dále domáhá toho, aby soud žalovanému přikázal zařadit linky Kladenské MHD č. 601, 602, 603, 604, 605, 606, 608, 609, 610, 611, 613, 614 a 616, které zajišťuje a hradí žalobce, do systému PID. Součástí sporných změn byly také změny platnosti tarifu PID, v důsledku kterých byly uvedené linky Kladenské MHD žalobce „*vyňaty ze systému PID*“. To znamená, že žalovaný ani organizátoři PID již negarantují uznávání jízdních dokladů PID na těchto linkách a zároveň již nebudou na regionálních linkách PID uznávány jízdní doklady Kladenské MHD. Do 31. 8. 2022 byly jízdní doklady Kladenské MHD uznávány na všech linkách PID v rámci území žalobce.
131. Podle § 7a odst. 1 věty druhé zákona o službách v přepravě *může* dopravce umožnit využití přepravních služeb na základě jednotného jízdního dokladu i při [...] poskytování integrovaných veřejných služeb.

132. Podle § 6 odst. 1 zákona o službách v přepravě se integrovanými veřejnými službami rozumí integrované veřejné služby v přepravě cestujících podle přímo použitelného předpisu Evropské unie, tj. nařízení č. 1370/2007. Podle jeho čl. 2 písm. m) se integrovanými veřejnými službami v přepravě cestujících rozumí vzájemně propojené dopravní služby ve vymezené územní oblasti s jednotnou informační službou, systémem jízdného a jízdním řádem.
133. Z uvedeného je zřejmé, že zákon o službách v přepravě žalovanému žádnou povinnost k tarifní integraci nebo uznávání jízdních dokladů žalobce neukládá. Vynětí Kladenské MHD z PID – tedy neuznávání jeho jízdních dokladů tedy nemůže být v rozporu se zákonem.
134. Žalobce je nicméně přesvědčen, že vynětí jeho MHD z PID je v rozporu s Plánem DO. Odkazuje přitom na kapitolu 4 *Ekonomika provozu, tarif a smlouvy*, podkapitolu 4.2 *Tarifní systém dopravní obslužnosti*, oddíl 4.2.1 *PID*, kde je uvedeno, že Pražská integrovaná doprava pokrývá kromě Prahy kompletně území mimo jiné okresu Kladno a že počet vyjíždějících cestujících do Prahy trvale narůstá. Dále odkazuje na podkapitolu 4.3 *Tarifní integrace*, kde je uvedeno: „*Tarif SID a tarify PAD postupně nahrazuje nový tarif Pražské integrované dopravy a v průběhu roku 2021 se plánuje dokončení tarifní integrace na celém území Středočeského kraje. Tarify jednotlivých MHD zůstanou zachovány, budou platit paralelně s tarifem PID.*“ (část zdůrazňovaná žalobcem).
135. Je pravdou, že z těch částí Plánu DO, které mají programový charakter, lze dovodit předpoklad, že do roku 2021 bude celé území žalovaného zaintegrováno do PID. Plán DO tedy předpokládá, že i žalobce bude v tomto ohledu integrován. Pokud jde o samotnou integraci, tak Plán DO stanoví minimální předpoklady, z nichž lze zmínit ten, že integrace bude prováděna prostřednictvím za tím účelem zřízené právnické osoby. Zákon přitom předpokládá dohodu osob zúčastněných na integraci. Vychází proto z předpokladu spolupráce. Žalobce se tak může rozhodnout, že chce být integrován v PID. Žalovaný se prostřednictvím Plánu DO programově zavázal, aby byly všechny části jeho území zaintegrovány do PID. Vyřazením žalobce z PID tak na jedné straně porušil toto programové ustanovení, čímž ve své podstatě porušil závazek vyhovět přání žalobce být zaintegrován. Na druhou stranu však Plán DO zároveň předpokládá, že objednávky dopravní obslužnosti budou řešeny centrálně prostřednictvím žalovaného, a za tím účelem budou uzavírány smlouvy s jednotlivými obcemi o přistoupení ke SDO. Ty definují, jakým způsobem budou obce přispívat na nadstandardní přepravu. Předpoklad (tj. program) integrace tak je do určité míry propojen s předpokladem spolupodílení se na nákladech na základě SDO. Spolupráce mezi stranami je v rámci integrace možná jen tehdy, pokud se na ní podílejí obě strany. Jestliže žalobce nesouhlasil se SDO, tak integrace možná není a nemůže v ní být pokračováno.
136. Z uvedeného vyplývá, že, pokud byl narušen předpoklad integrace stanovený Plánem DO, nemá soud za to, že by se jednalo o nezákonnost, která by mohla nepřiměřeně zasáhnout do práva na samosprávu žalobce. Jestliže soud již v rámci výše uvedených úvah dospěl k závěru, že sporné změny nepředstavují takové omezení, že by dopravní obslužnost byla zajištěna v nižším rozsahu než předpokládaném § 2 zákona o službách v přepravě, pak požadavek žalovaného, aby žalobce akceptoval SDO počítající s příspěvkem na dopravu přesahující minimální zákonný rozsah dopravy, není nelegitimním požadavkem. Námitka je nedůvodná

*Námítka diskriminace*

137. Z rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 vyplývá, že kraj má při rozhodování o konkrétní podobě dopravní obslužnosti širokou míru uvážení. K tomu zdejší soud dodává, že takové uvážení však zjevně nemůže být neomezené. Vždy bude limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku ČR, z nichž lze dovodit takové zásady jako například zákaz libovůle, princip rovnosti, zákaz diskriminace, příkaz zachování lidské důstojnosti aj. (srov. analogicky usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42).
138. Podle čl. 100 odst. 4 Ústavy smí stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Ústavní soud dovodil, že „[z]ásah do samosprávy obce ze strany státu nicméně musí být činěn pouze a **jen v případech, kdy jednání obce je v příkrém rozporu se zájmy, které zákon chrání**; počínání obce v samostatné působnosti musí být s těmito zájmy v nepochybném rozporu. Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí tedy soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů [...]“ (náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19, nebo ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17; důraz přidán zdejším soudem). Judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k rušení aktů samosprávy v samostatné působnosti shrnul také NSS v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020-34: „**Stěžejní podmínkou pro zásah státu do činnosti územních samosprávných celků je nutnost ochrany zákona. Naplnění této podmínky přitom nelze zakládat na extenzivním výkladu zákona, byť by byl takový výklad za dané situace logický** (viz náleží ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 Sb. ÚS), a v případě existence dvou alternativ výkladu zákona je nutné postupovat podle zásady in dubio pro libertate a přijmout výklad, který více šetří podstatu ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz náleží ÚS ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, č. 88/2010 Sb. ÚS). Další podmínkou je požadavek na určitost právních norem, na základě kterých je státem do práva na samosprávu zasahováno. Normy zmocňující státní orgány ke konkrétním zásahům do samosprávy musí být dostatečně určité, aby mohly adresátům (samosprávným celkům) poskytovat dostatečnou ochranu proti svévoli či libovůli státní moci. V případě norem regulujících výkon samosprávy také nesmí docházet k jejich diskriminačnímu a nepředvídatelnému dotváření (viz náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02, č. 404/2002 Sb.)“ (důraz přidán zdejším soudem).
139. V projednávané věci rozhoduje soud ve specifické konstelaci, kdy jeden územní samosprávný celek (obec) tvrdí, že způsob, jakým jiný územní samosprávný celek (kraj) vykonává své právo na samosprávu, zasahuje do jeho práva na samosprávu, a požaduje po soudu (orgánu státu), aby ve jménu ochrany práva na samosprávu jednoho územního samosprávného celku autoritativně zasáhl do práva na samosprávu toho druhého. Jde o situaci obdobnou případům, kdy například obce napadají zásady územního rozvoje vydané krajem a domáhají se jejich zrušení.
140. Cestující, kteří podali stížnosti nebo sepsali petici, navrhovali různá dílčí opatření, která by mohla zlepšit spolehlivost a komfort spojů v rámci dopravní obslužnosti zajišťované žalovaným na trase Praha – Kladno: od přidání zastávek přes nasazení jiného typu autobusu nebo změnu trasy linky až po zvýšení počtu spojů. Všechna tato dílčí opatření nicméně závisejí na finančních možnostech i politických prioritách žalovaného, který musí ve své samostatné působnosti a ze svého rozpočtu zajišťovat také další veřejné služby, např. v oblasti školství či zdravotnictví a sociálních služeb. Rozhodnutí o využití finančních prostředků a rozsahu zajišťovaných služeb tedy nejenže spadá do samostatné působnosti

žalovaného, ale jde otázku odbornou i politickou. Zákonem stanovená povinnost, kterou jedinou může soud vynucovat, se ovšem týká jen minimálního rozsahu dopravní obslužnosti, jež ale nutně nemusí být ani komfortní, ani časově nejefektivnější.

141. Sporné změny byly podle žalobce načasovány tak, aby mu způsobily co největší újmu, tj. před komunálními volbami a v době návratu dětí do škol. Žalovaný si podle něj diskriminačním omezením rozsahu dopravní obslužnosti vynucuje uzavření smlouvy o DO, ač v případě ostatních obcí tak nečiní. V návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 10. 11. 2022 žalobce doplnil, že statutárnímu městu Mladá Boleslav, které zaujímá k SDO totožný postoj jako on, nebyla dopravní obslužnost omezena se „zcela smyšleným“ odůvodněním, že Mladá Boleslav vyjádřila ochotu jednat. Žalobce je od samého počátku ochoten jednat. Zjevnou diskriminaci má dokazovat článek vydaný iDNES.cz dne 9. listopadu 2022 „Autobusy k nim dorazí“ (dál jen „článek iDNES“). V replice žalobce dále doplnil, že žalovaný v některých případech nepožaduje uzavření smlouvy o DO, ale namísto toho se Svazkem obcí Rakovník uzavřel veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí účelové dotace (dále jen „smlouva o dotaci“). Žalobci přitom v důsledku nepřistoupení ke smlouvě o DO omezil dopravní obslužnost. Na rozdíl od dobrovolných svazků obcí žalovaný jednotlivým obcím bez objektivního důvodu neumožňuje uzavřít smlouvu o dotaci.
142. Žalovaný na tuto námitku reagoval ve vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření ze dne 10. 11. 2022. Uvedl, že Svazek obcí Rakovnicko na základě smlouvy o dotaci poskytuje žalovanému příspěvek na „nadstandardní“ dopravní obslužnost určený podle SDO, zatímco žalobce jakýkoliv příspěvek principiálně odmítá. Mladá Boleslav sice vznesla k SDO rozsáhlé připomínky, ale po celou dobu se žalovaným seriózně jedná a spolupracuje na hledání oboustranně akceptovatelného řešení, zatímco žalobce jednání fakticky odmítl.
143. Z článku iDNES vyplývá, že žalovaný se dohodl na fungování SDO se Svazkem obcí Rakovník, který nesouhlasil s podmínkami smlouvy o DO, především protože výše příspěvku nemusí být konečná. Žalobce podle článku dosud na dopravní obslužnost nijak nepřispíval. Rozsah dopravní obslužnosti nebyl omezen Mladé Boleslavi, jejíž mluvčí sdělila, že město podporuje postoj žalobce k SDO. Radní žalovaného k tomu uvedl, že Mladá Boleslav je ochotnější jednat.
144. Soud dále zjistil, že Svazek obcí Rakovnicko uzavřel smlouvu o dotaci pouze pro rok 2022. Pro rok 2023 obdobnou smlouvu se žalovaným uzavřela Mladá Boleslav. Předmětem smluv o dotaci je poskytnutí účelové dotace ze strany obcí (respektive jejich svazku) žalovanému na zajištění dopravní obslužnosti území Středočeského kraje pro daný rok. Poskytnutá dotace má být žalovaným použita na úhradu prokazatelné ztráty (kompenzace) vzniklé dopravcům plněním závazků veřejné služby. Obě smlouvy shodně v čl. II odst. 1 stanoví, že stanovená výše dotace je pro daný rok nepřekročitelná.
145. Z uvedeného má soud za prokázané, že je možné, aby se obce podílely na financování dopravní obslužnosti podle SDO i jinak, než na základě a za podmínek smlouvy o SDO, pokud se tak se žalovaným dohodnou. Zároveň soud se žalobcem nesouhlasí, že skutečnost, že si některé obce nebo jejich svazky dovedly se žalovaným vyjednat jiné podmínky poskytování příspěvku, jej diskriminuje. Nelze ostatně říci, že by tyto obce na systém SDO vůbec nepřistoupily. Pouze si dojednaly jiné podmínky, za nichž tak učinily. Soudu nejsou známy žádné skutečnosti, které by obdobnému postupu také v případě žalobce měly bránit, rozhodne-li se na zajišťování dopravní obslužnosti v souladu s principy SDO podílet.
146. Námitku diskriminace proto soud neshledal důvodnou.

*Ostatní argumentace žalobce*

147. Žalobce se dále domáhá, aby soud žalovanému přikázal uvést do souladu jízdní řády autobusových linek PID č. 565 (Kladno – Vinařice – Slaný), 621 (Kladno – Libušín – Smečno), 624 (Kladno – Dřetovice) a 629 (Bratronice – Dolní Bezděkov – Kladno – Dřetovice) s jízdními řády platnými ke dni 31. 8. 2022, respektive odpovídající linky v tomto rozsahu opětovně zavést. Linky č. 565, 621 a 624 byly od 1. 9. 2022 zrušeny a nahrazeny linkami č. 322, 399 a 629. Linka č. 629 vznikla 1. 9. 2022. Z uvedeného je zjevné, že tyto linky nezajišťují dopravní obslužnost mezi Kladnem a Prahou, k níž se váží takřka veškerá argumentace, důkazní návrhy i návrhová žádání žalobce. Žalobce netvrdil, že by tyto linky měly nějakou souvislost s rozsahem či kvalitou dopravní obslužnosti na trase Kladno – Praha. S ohledem na naprostý nedostatek tvrzení, natožpak důkazních návrhů ve vztahu k těmto linkám soudu nezbyvá než uzavřít, že žalobce neprokázal, že by dopravní obslužnost v důsledku změn těchto linek nedosahovala úrovně vyžadované § 2 zákona o službách v přepravě.
148. Žalobce dále namítal, že SDO nevymezují rozsah (základní) dopravní obslužnosti tak, jak to vyžaduje § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení. Je pravdou, že SDO nestanoví rozsah dopravní obslužnosti detailně po jednotlivých linkách. SDO jsou naopak poměrně obecné a v zásadě stanoví (maximální) počet párů spojů linek, které bude žalovaný zajišťovat, v závislosti na počtu obyvatel na lince. Konkrétní počet objednaných spojů pak záleží také na tom, zda se s ním jednotlivé obce formou smlouvy o DO dohodnou na objednavce dalších spojů. Krajské zřízení však nestanoví, jak detailně má být rozsah dopravní obslužnosti stanoven – zda podrobně po jednotlivých linkách, anebo rámcově. Námitku rozporu SDO s § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení proto soud neshledal důvodnou.
149. Žalobce dále namítl, že SDO a smlouvy o DO nenaplnějí požadavky rozsudku Soudního dvora EU ze dne 26. 7. 2003, *Altmark*, C-280/00, protože parametry pro určení finanční kompenzace nejsou stanoveny předem, objektivním a transparentním způsobem. Touto námitkou se soud nezabýval, neboť tato argumentace žalobce nemá souvislost s předmětem sporu v projednávané věci. Tím je zásah do žalobcova práva na samosprávu a zákonnost rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti na trase Kladno – Praha, nikoliv zákonnost státní podpory poskytované žalovaným nebo kýmkoliv jiným provozovatelům objednávaných dopravních linek.
150. K námitkám stran povahy smluv o DO soud uvádí, že pro projednávanou věc není tato otázka významná. Žalobce žádnou takovou smlouvu neuzavřel a povaha smluv o DO nijak nesouvisí s tím, zda je žalobci zajišťována dopravní obslužnost v zákonném rozsahu.

*Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení*

151. Vzhledem k výše uvedenému soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
152. O náhradě nákladů řízení a o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovaný sice byl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení však rovněž nemá.
153. Orgány veřejné správy by měly primárně zajistit své vystupování před soudy svými silami. Pokud se nechají v řízení zastupovat externisty (typicky advokáty), je takový postup přípustný, ale za takto vynaložené náklady se jim náhrada nepřiznává. V projednávané věci

byl žalovaným kraj, který disponuje dostatečným odborným aparátem, aby se nemusel nechat zastupovat v řízení advokátem. Pro srovnání soud uvádí, že ve věcech soudního přezkumu územních plánů přiznává obcím jako odpůrcům v případě úspěchu ve věci právo na náhradu nákladů řízení tehdy, jestliže nevykonávají působnost orgánu územního plánování, a tudíž nezaměstnávají žádné osoby odborně způsobilé hájit územní plán v soudním řízení, neboť v takovém případě má soud náklady na zastoupení advokátem za účelně vynaložené. V obdobném postavení se však žalovaný v projednávané věci nenachází. Ačkoliv si soud uvědomuje jistou specifičnost předmětu sporu, nejedná se podle jeho názoru o natolik specializovanou agendu, která by legitimizovala využití externích odborníků pro zastupování v soudním řízení, neboť krajské zřízení a zákon o službách v přepravě svěřují krajům otázky dopravní obslužnosti pro území kraje do jejich samostatné působnosti. Zajišťování dopravní obslužnosti spadá mezi běžné úkoly kraje a nelze očekávat, že by takové osoby žalovaný neměl. Soud má tedy za to, že odpůrci žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti, pod kterou spadá i obrana jeho postupů při plnění jeho samosprávných úkolů v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti v soudním řízení, nevznikly. Druhým důvodem, proč se výjimečně přiznává náhrada nákladů řízení, je mimořádná obtížnost sporu. Mimořádná obtížnost sporu ovšem není dána tím, že je nějaká otázka otevřena před soudem poprvé. Mimořádnou obtížností sporu se myslí případy, kdy je soudní řízení spojeno zejména s obsáhlým prováděním dokazování, vyslycháním většího množství svědků, prováděním vícero znaleckých posudků a podobně. Takovýto případ v projednávané věci nenastal.

### **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](http://www.nssoud.cz).

Praha 29. listopadu 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

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