



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

žalobkyně: **obec Byšice**
sídlem Tyršovo náměstí 153, Byšice
zastoupena advokátem Mgr. Jaroslavem Dvořákem
sídlem Gorkého 502, Kladno

proti

žalovanému: **Středočeský kraj**
sídlem Zborovská 11, Praha 5
zastoupen advokátem JUDr. Jaromírem Bláhou
sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby

1. Žalobkyně se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v zásahu spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty 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 veřejných službách v přepravě“) a zakázal mu tento zásah opakovat. Dále žalobkyně požaduje, aby soud přikázal žalovanému uvést do 30 dnů od právní moci rozsudku rozsah dopravní obslužnosti obce Byšice do souladu s požadavky § 2 zákona o veřejných službách v přepravě, zejména zachováním vlakového spojení Os 9523 v úseky Byšice–Všetaty i s účinností po 10. 12. 2023, a zajišťovat dopravní obslužnost prostřednictvím vlakových linek mezi hlavním městem Prahou a obcí Byšice a zpět takovým způsobem, aby plánovaná kapacita jednotlivých spojů a jejich plánované rozvržení v průběhu pracovních dnů i dnů pracovního klidu odpovídalo předpokládanému rozsahu přepravní poptávky ze strany cestujících, a nedocházelo tak k omezení nebo nemožnosti přepravy cestujících v uvedených relacích a obou směrech mezi hlavním městem Prahou a obcí Byšice.

2. Pro případ, že by v průběhu soudního řízení došlo k ukončení zásahu, se žalobkyně domáhá určení, že zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice–Všetaty na základě aplikace Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje (dále jen „Standardy“) přijatých usnesením zastupitelstva žalovaného dne 25. 10. 2021, č. 015-10/2021/ZK, byl nezákonný.
3. K zásahu podle žalobkyně došlo tím, že dne 14. 8. 2023 jí byl prostřednictvím žalovaným zřízeného subjektu Integrovaná doprava Středočeského kraje, příspěvková organizace, (dále jen „IDSK“) doručen dokument nazvaný „*Rozhodnutí o změnách ve struktuře dopravní obslužnosti obce Byšice*“, kterým byl s účinností od 10. 12. 2023 zrušen jediný ranní spoj pro pracovníky kritické infrastruktury – vlakový spoj Os 9523, a to v úseku Byšice–Všetaty.
4. Žalovaný se podle žalobkyně dopouští trvajících a gradujících zásahů, který byl zaměřen přímo proti ní, neboť byl přímým důsledkem neakceptování návrhu žalovaného na uzavření smlouvy o zajišťování a financování dopravní obslužnosti (dále jen „smlouva o dopravní obslužnosti“).
5. Tento zásah je nezákonný, protože byl učiněn v rozporu § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě na základě Standardů, které jsou koncipovány právě v rozporu se zmíněnými ustanoveními. K jejich schválení zastupitelstvem došlo 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“), neboť neobsahují rozsah (základní) dopravní obslužnosti pro území kraje. Standardy jsou také v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti.
6. Uvedeným zásahem žalovaný přímo zkrátil žalobkynina práva, zejm. právo na samosprávu. Přímé zkrácení žalobkyně je zjevné i z opakovaných požadavků žalovaného, aby žalobkyně vynaložila náklady na zajišťování dopravní obslužnosti za něj, přestože je žalovaný povinen k plné úhradě [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 31. 5. 2023, č. j. 6 As 285/2022-83, č. 4522/2023 Sb. NSS]. Omezením dopravní obslužnosti byla žalobkyni a zprostředkovateli jejím občanům způsobena újma.
7. Žalovaný porušuje Plán dopravní obslužnosti zvláště tím, že zrušil výše zmíněný jediný ranní spoj Os 9523, a dále tím, že nedodržuje jím určený časový rozestup vlakových spojů v taktu maximálně 120 minut a že nezavádí nová dopravní spojení včetně plánovaného propojení spojení Byšice–Kralupy nad Vltavou. Rozsudek č. j. 6 As 285/2022-83 s odkazem na § 8 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných službách v přepravě potvrdil, že žalovaný je povinen Plán dopravní obslužnosti respektovat, neboť si jím jako výlučný nositel zákonem stanovené kompetence při výkonu veřejné správy uložil povinnosti a zároveň jím vymezil

(konkretizoval) rozsah veřejných služeb v přepravě. K otázce závaznosti Plánu dopravní obslužnosti žalobkyně odkazuje na komentář k § 5 zákona o veřejných službách v přepravě, který se týkal znění před novelou provedenou zákonem č. 367/2019 Sb., která režim dopravního plánování zpřísnila. Pokud by se chtěl žalovaný od tohoto plánu odchýlit, muselo by tak v souladu s krajským zřízením učinit zastupitelstvo a tuto změnu do existujícího dokumentu promítnout. To se však nestalo. Ze strany žalovaného (ať již jednáním radního Mgr. Boreckého nebo prostřednictvím IDSK) se nejedná o nahodilý exces, ale o soustavné nátlakové jednání zneužívající výkon veřejné moci.

8. K rozporu s Plánem dopravní obslužnosti žalobkyně odkázala na jeho bod 3.2.2.11 Trať Praha–Turnov, ze kterého plynou následující závazky:

„Střednědobý výhled

- *Provozní koncept*
 - *Do období modernizace trati – případné úpravy stávajícího provozního konceptu v reakci na eventuální změny v provozním konceptu dálkové dopravy.*
 - *V úseku Praha – Všetaty*
 - *Osobní vlaky se základním intervalem 60/60 minut*
 - *Spěšné vlaky se základním intervalem 120/- minut s případným navýšením rozsahu na interval 120/120 minut (v úseku Praha – Neratovice vedeny v prokladu s dálkovou linkou R21)*
 - *V úseku Všetaty – Mladá Boleslav hl. n. – Turnov*
 - *Zastávkové vlaky se základním intervalem 120/120 minut s možnými lokálními posíleními v přepravních špičkách*
 - *(...)*

Dlouhodobý výhled

- *Provozní koncept*
 - *Po realizaci úprav uzlu Mladá Boleslav a Všejské spojky:*
 - *Vlaky (Kladno – Kralupy nad Vltavou –) Neratovice – Mladá Boleslav město*
 - *Základní interval: 60/60 minut s lokálními posíleními v přepravních špičkách.*
 - *Základní taktový model: Kladno X:45/X:15 – Kralupy nad Vltavou X:30 – Byšice X:00 – Mladá Boleslav město X:30*
 - *(...)*
 - *Po realizaci úprav uzlu Mladá Boleslav a Všejské potřeba dosažení systémové jízdní doby Kralupy nad Vltavou – Byšice 30 minut a systémové jízdní doby Byšice – Mladá Boleslav město 30 minut.“*

9. Z bodu 48 rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 vyplývá, že první fáze zajišťování dopravní obslužnosti je výkonem vrchnostenské veřejné správy a že kraj sice primárně ukládá povinnosti sám sobě, zároveň ale vymezuje (konkretizuje) rozsah veřejných služeb v přepravě, a tím do jisté míry i základní rozsah práv a povinností dalších subjektů, zejména dopravců a cestujících. Zrušením ranního spoje Os 9523 žalovaný porušuje nejen zákon o veřejných službách v přepravě, ale i schválený Plán dopravní obslužnosti. Lidé pracující ve zdravotnictví nebo jiných službách, kde pracovní doba začíná v 6:00 hod, se jiným způsobem do Prahy nedostanou.
10. Žalovaný v samostatné působnosti přijal problematické předpisy a rozhodnutí a v důsledku jejich netransparentní aplikace, zneužívaje zákonem svěřené pravomoci zasáhl do práv

žalobkyně a dalších osob na zajištění řádné, transparentní a nediskriminační dopravní obslužnosti. Používá přitom nezákonné metody, které do oblasti pečovatelské veřejné správy nepatří, a řeší své vlastní finanční problémy na úkor obcí.

11. V důsledku žalovaného zásahu žalovaný nezajišťuje dopravní obslužnost v potřebném (zákonem stanoveném) rozsahu. Nezákonný zásah tedy spočívá v omezování zajišťované dopravní obslužnosti nejen na základě Standardů nově zaváděných žalovaným, ale i v důsledku svévolného postupu při jejich přijímání, který nerespektuje zákonnou právní úpravu, a to takovým způsobem, že Standardy přijalo zastupitelstvo žalovaného spolu se vzorovou smlouvou o dopravní obslužnosti. Žalobkyně s ohledem na legitimní a odůvodněné výhrady patřila mezi obce, které uzavření smlouvy o dopravní obslužnosti odmítly a chtěly o věci jednat, aby byly odstraněny podstatné vady Standardů, např. to, že byly vytvořeny uměle, v rozporu se závazným Plánem dopravní obslužnosti, bez dopravních průzkumů a bez dohody s obcemi.
12. Žalovaný žalobkyni opakovaně vyzýval k uzavření smlouvy o dopravní obslužnosti a úhradě finanční částky na železniční spojení na trati Turnov–Mladá Boleslav–Praha. Železniční zastávku Byšice ovšem využívají i občané okolních vesnic (Liblice, Košátky, Kojovice, Hostín, Vysoká Libeň a Mělnické Vtelno). Cestujících s trvalým pobytem na území žalobkyně je cca 30 %. Není reálně přijatelné, aby žalobkyně hradila náklady za cestující s trvalým pobytem v jiných obcích. Obec musí o svůj majetek pečovat s péčí řádného hospodáře. Smlouva o zajišťování a financování dopravní obslužnosti, jejíž finanční plnění může být žalovaným kdykoliv upraveno stejně jako předmět plnění, není s ohledem na výše uvedené v souladu s právními předpisy. Podle žalobkyně nelze přejít, že v rámci popsaneého nezákonného vynucování úhrad za dopravní obslužnost uhradily obce žalovanému stamilióny korun na základě smluv, které byly podle žalobkyně uzavřeny neplatně a v rozporu s § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“). Takto by bylo možné postupovat pouze formou veřejnoprávních smluv za dodržení stanovených pravidel. Obce jsou proto povinny vymáhat tyto nezákonně uhrazené peněžní prostředky zpět, přičemž tak dosud nečiní. Na tuto problematiku rezignovalo i Ministerstvo vnitra, proti němuž je na základě kasační stížnosti statutárního města Kladna vedeno u Nejvyššího správního soudu kasační řízení pod sp. zn. 7 As 84/2023.
13. Z rozsudku NSS č. j. 6 As 285/2022-83 plyne, že je povinností (nikoliv pouhou možností) kraje zajišťovat dopravní obslužnost na jeho území. Pokud tak nečiní v zákonném rozsahu, nutí obce, aby jeho činnost suplovaly, čímž zasahuje do jejich práva na samosprávu.
14. Definice dopravní obslužnosti v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě vychází ze zákonem definovaného účelu, který má být zajištěn, nikoliv ze stanovení konkrétního množství počtu spojů nebo způsobu jejich výpočtu. Nejobecnějším účelem je přispívání k trvale udržitelnému rozvoji daného území, resp. takového systému veřejné dopravy, který vede k rozvoji jak jednotlivých regionů, tak i celého území České republiky. Konkrétním účelem je pak zajištění dopravy obyvatel za potřebami, které jsou v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě demonstrativně vyjmenovány.
15. Na základě § 3 téhož zákona jsou to právě kraje, které mají tuto dopravní obslužnost ve svém územním obvodu zajišťovat. Žalovaný se v rozporu s rozsudkem č. j. 6 As 285/2022-83 domnívá, že je jeho věcí, jak zajistí dopravní obslužnost v kraji, a že tedy může zrušit dopravu, a vydírat tak města a obce. Zcela excesivní je úvaha, že si má žalobkyně hradit

náklady na krajskou dopravní obslužnost sama, pokud jí rozsah zajišťovaný žalovaným nevyhovuje.

16. Ze sdělení Ministerstva dopravy ze dne 7. 9. 2023 plyne, že dochází k posunu ve věci závaznosti Plánu dopravní obslužnosti: „Co se týče možnosti / povinnosti ÚOHS sankcionovat nedodržení dopravního plánu, lze s odkazem na výše uvedené uvést následující. Zajištění dopravní obslužnosti spadá do oblasti pečovatelské veřejné správy a jeho konkrétní podoba závisí na výši disponibilních prostředků a rozhodnutích objednatele, jak konkrétně je alokovat. Zda jsou v konkrétní relaci adekvátně zajištěny dopravní služby, je primárně politickou odpovědností, nicméně při dílčím porušení předepsaných postupů může nastat i odpovědnost deliktní, obdobně jako u veřejných zakázek. Dopravní plány jednotlivých objednatelů mohou mít různou míru konkrétnosti a flexibility, popř. mohou počítat s eventualitami atd. – stejná objednávka / modifikace objednávky / absence objednávky tak u jednoho objednatele může být v rozporu s dopravním plánem a u druhého nikoli. Dopravní plánování je v aktuální právní úpravě zakotveno jako závazné a uzavírané smlouvy se jím mají řídit. Je nicméně vzhledem k charakteru pečovatelské veřejné správy a zajišťování dopravní obslužnosti zřejmé, že bude existovat značně široké pásmo případů, u nichž nebude jednoznačné, zda jde o rozpor s dopravním plánem a zda případně zda jde o rozpor takového charakteru, že by měl být posouzen jako přestupek objednatele. Přestupek u zajišťování pečovatelské veřejné správy nebude spočívat ve způsobu jejího zajištění, ale v nedodržení předepsaných procesních postupů. K dopravnímu plánu se jistě nelze „chovat jako k trhavému kalendáři“, nicméně jde o plán, u něhož by měla být snaha ho dodržovat, avšak objektivně ne vždy to lze. Pokud objednatel shledá, že se od dopravního plánu odchyluje, měl by jej aktualizovat a tuto aktualizaci stanoveným způsobem projednat atd., a naplnit tak předepsané procesní postupy určené k hospodárnému vynakládání veřejných prostředků a účelné spolupráci objednatelů.“
17. Z tohoto stanoviska vyplývá, že pokud se žalovaný od Plánu dopravní obslužnosti odchýlil, měl jej zákonným způsobem aktualizovat, a nikoliv dopustit zajišťování dopravní obslužnosti v rozporu s tímto plánem a v rozporu se zákonem o veřejných službách v přepravě, který jasně odděluje kompetence kraje a obcí v zajišťování regionální dopravy.
18. V rozporu s § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě a § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení neobsahují Standardy stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti. Samotné Standardy tvořící přílohu usnesení zastupitelstva žalovaného ze dne 25. 10. 2021, č. 015-10/2021/ZK, představují pouze obecný ekonomický model, na jehož základě má dojít k určení „standardního“ a „nestandardního“ počtu spojení, na kterém mají participovat obce. Konkrétní základní rozsah dopravní obslužnosti však z tohoto dokumentu neplyne. V tom je rozdíl oproti využití této kompetence v jiných krajích, které poměrně detailně určují celkový objem dopravy na jejich území.
19. Absurdita a nezákonnost Standardů plyne již z nahlédnutí do Plánu dopravní obslužnosti:
- Počet vyjíždějících cestujících do Prahy trvale narůstá.
 - V průběhu roku 2021 se plánuje dokončení tarifní integrace na celém území žalovaného.
 - Tarify jednotlivých MHD zůstanou zachovány, budou platit paralelně s tarifem PID (čl. 4.3 Plánu dopravní obslužnosti).
 - Současný stav dopravy má charakter „Standard“ (čl. 7.1.2 Plánu dopravní obslužnosti).

20. Pokud Plán dopravní obslužnosti definuje stav dopravy před zavedením Standardů jako „standard“, je povinností žalovaného takový stav dodržet. Ke změně by mohlo dojít jen na základě kvalifikovaného hodnocení a výlučně úpravou Plánu dopravní obslužnosti zastupitelstvem žalovaného.
21. Výše zmíněné usnesení zastupitelstva ze dne 25. 10. 2021 tak stojí mimo rozsah zákonem stanovené působnosti. Pokud nedošlo k řádnému nastavení rozsahu (základní) dopravní obslužnosti zákonným způsobem, určitě a srozumitelně, jsou všechny navazující akty neplatné a nezákonné. Určení rozsahu či omezení rozsahu dopravních spojů, k němuž v důsledku zásahu žalovaného došlo, nemá oporu v rozhodnutí k tomu příslušného orgánu žalovaného. Rovněž nelze uzavírat smlouvy s dopravci, pokud má obsah těchto smluv a jejich realizace vycházet z vyhrazené pravomoci zastupitelstva stanovit rozsah (základní) dopravní obslužnosti, což se však řádně a v souladu se zákonem nestalo.
22. Spoj, který je předmětem nezákonného zásahu a který je jediným ranním spojem pro ty, jejichž pracovní doba začíná v 6:00 hod, spadá zcela nepochybně do základní dopravní obslužnosti. Účelem dopravní obslužnosti je přitom právě zajištění dopravy obyvatel za potřebami, které jsou demonstrativně vyjmenovány v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Ranní spoj Os 9523 přitom jednoznačně slouží jako primární způsob dopravy do zaměstnání.
23. Standardy jsou vytvořeny v rozporu se zákonem o veřejných službách v přepravě i Plánem dopravní obslužnosti a nesou prvky diskriminace a netransparentnosti, přestože právní úprava stanoví, že kraj je povinen zajišťovat plně a na své náklady objednávku dopravních služeb v takovém rozsahu, aby naplnil definici dopravní obslužnosti, kterou se rozumí „zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu [...]“. To je zjevné v situaci, kdy skutečně u předmětného zásahu dochází k (neoprávněné) redukci současného počtu spojů podle údajné minimální dopravní obslužnosti. Takový stav dopravní obslužnosti v tomto konkrétním případě nenaplnuje definici jejího rozsahu, který je povinen žalovaný zajistit a uhradit.
24. Vynucováním uzavření smlouvy o dopravní obslužnosti formou zrušení vlakového spojení s vážným dopadem na cestující žalovaný zneužívá svého postavení, a to netransparentním a diskriminačním způsobem, neboť v případě řady dalších obcí tak nečiní.
25. Žalovaný se dopouští celé řady protiprávních nátlakových a svévolných jednání na úseku veřejné pečovatelské správy v oblasti dopravní obslužnosti. V případech, kdy žalovaný nepřiměl konkrétní obec, aby uzavřela „inominátní soukromoprávní“ smlouvu o dopravní obslužnosti, dokonce zakázal zastavování vlaků či autobusů na zastávkách v takových obcích a spoje obcemi pouze projíždějí, což je rovněž v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti. Takto dochází ke ztrátám na jízdě od cestujících, kteří nemohou nastoupit (namátkou lze uvést obec Braškov, ale takových obcí je mnoho).
26. Podle žalobkyně je nezákonný názor žalovaného, podle kterého lze s veřejnými prostředky při plnění rozpočtových opatření ve vztahu kraj – obec nakládat „soukromoprávní smlouvou“, a žalovaný nesprávně tvrdí, že jde o smlouvu inomínátní. Je přitom evidentní, že jde o smlouvu veřejnoprávní (zřejmě koordinační). Pokud obec takovou smlouvu uzavře na dobu delší nebo v částce vyšší, než má schválený rozpočet, a platí podle ní závazky, jedná se o nezákonný postup vybočující z vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce. Poskytnutí prostředků obcí ve prospěch kraje by mohlo být považováno rovněž za dotační smlouvu při dodržení zákonných pravidel, ale ani ta zde nejsou respektována. Nátlakový postup žalovaného je evidentně nezákonný a nutí obce (a již jich celou řadu přiměl) k postupu

porušujícímu zákon, přičemž došlo ke škodě na majetku obcí v řádech stovek milionů korun. Uzavírání veřejnoprávních smluv má svá pravidla a žalovaný je nedodržuje. Je proto zásadní, aby se soud i touto otázkou podrobněji zabýval.

27. Z řízení sp. zn. 54 A 77/2022 je podle žalobkyně známo, že ve vnitřních orgánech žalovaného panují pochybnosti o správnosti a zákonnosti Standardů, neboť i kontrolní výbor zastupitelstva vyhodnotil podnět statutárního města Kladna jako důvodný a uložil dalším orgánům žalovaného realizovat doporučení kontrolního výboru ze dne 29. 8. 2022. Zastupitelstvo žalovaného bohužel nevyvodilo ze závažného zjištění kontrolního výboru odpovídající zákonný postup, ač bylo povinno zjednat nápravu.
28. Oblast pečovatelské veřejné správy zakládá podle žalobkyně veřejná subjektivní práva jejích adresátů, která mohou být předmětem nezákonného zásahu ze strany žalovaného. Tomu odpovídají závěry rozsudku NSS č. j. 6 As 285/2022-83. Pokud žalovaný své povinnosti vyplývající z § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě neplní a nutí žalobkyni, aby jeho činnost suplovala, zasahuje do jejího práva na samosprávu. Zásah je přitom důsledkem neakceptování smlouvy o zajištění dopravní obslužnosti, kterou by se žalobkyně zavázala k (neodůvodněnému) majetkovému plnění s cílem suplovat hrazení dopravní obslužnosti, kterou má ze zákona zajišťovat a hradit žalovaný. Žalobkyně není povinna jakýkoliv obdobný příspěvek hradit a žalovaný ji za to nemůže postihnout omezením dopravní obslužnosti.
29. Závěrem žalobkyně shrnula, že a) svévolný zásah žalovaného vede ke vzniku její újmy (a zprostředkovně k újmě cestujících z a do obce Byšice); b) žalovaný svým zásahem postupuje v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti a nenaplnuje zákonný rozsah zajišťování dopravní obslužnosti, neboť omezený počet spojů a jejich časové rozvržení nedokáže uspokojit přepravní poptávku a naplnit ani zákonem stanovené účely, natož realizovat cíle a povinnosti uvedené v Plánu dopravní obslužnosti; c) žalovaný svévolně vynucuje placení peněžních plnění, na které nemá nárok a které lze realizovat výlučně na principu dobrovolné integrace; d) aplikace Standardů, které tvoří podstatu zásahu, je v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti; a e) smlouva o zajišťování a financování dopravní obslužnosti, jejíž uzavření žalovaný po žalobkyni vymáhá, je v rozporu se zákonem.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

30. Žalovaný je přesvědčen, že žádnou povinnost neporušil a nijak nezasáhl do žalobkyniných práv, a to v prvé řadě již proto, že k žádnému omezení dopravní obslužnosti nedojde.
31. Od 10. 12. 2023 (resp. pondělí 11. 12. 2023, kdy bude poprvé zrušen sporný vlakový spoj) k žádnému omezení dopravní obslužnosti ve sporném úseku nedojde. Vlakový spoj Os 9523 bude sice skutečně s účinností od 10. 12. 2023 v úseku Byšice–Všetaty zrušen a bude začínat až ve Všetatech, zrušení spoje v úseku Byšice–Všetaty však bude kompenzováno novým autobusovým spojem, a to linkou 747 s odjezdem ve 4:07 hod z obce Byšice a příjezdem k železniční stanici ve Všetatech ve 4:20 hod s návazností na tentýž (zkrácený) ranní vlak Os 9523 (s odjezdem ve 4:28), který pak pokračuje do Prahy. K tomu žalovaný doložil jízdní řád Regionálního organizátora pražské integrované dopravy (dále jen „ROPID“) platný od 11. 12. 2023 pro linku 747. Dopravní obslužnost tedy nebude podle něj pro cestující nijak narušena. Pro cestující se nic nezmění ani z hlediska systému PID, neboť tarif PID je přestupní a není rozhodné, zda je použit autobus nebo vlak. V autobusu linky 747 je také

možné zakoupit jízdní doklad až do cíle cesty, příp. je v něm uznáváno předplacené jízdné PID.

32. Krom toho, nově zavedená linka 747 pojede po trase zastávek Byšice (4:07), Byšice, škola (4:09), Byšice, pošta (4:10), Čechelice (4:15), Všetaty (4:19) a Všetaty, žel. st. (4:20), takže na rozdíl od zrušeného spoje, který obsluhoval pouze železniční stanice Byšice a Všetaty, zajistí přímou dopravní obslužnost i dalších míst na trase, včetně obce Čechelice. Pro mnohé cestující bude tento autobusový spoj také komfortnější z hlediska docházkové vzdálenosti, protože autobusové zastávky jsou situovány na páteřních komunikacích obce a v místech nejhustší zástavby, zatímco železniční stanice je na samém okraji obce. V konečném důsledku lze z hlediska časové dostupnosti předpokládat, že pro podstatnou část obyvatel (zejm. z centrální a východní části obce) bude i přes dřívější odjezd autobusu postačovat vyjít z domova později, než kdyby museli jít až na vlakovou stanici. Krom toho, samotná skutečnost, že autobus pojede o několik minut dříve než zrušený vlak, není relevantní.
33. Pro úplnost žalovaný doplnil provozně ekonomické souvislosti, které změnu legitimizují. Z hlediska provozního neznamena nový autobusový spoj žádný nárůst vypravení vozového parku ani nové přístavné kilometry, pouze dochází k nárůstu pracovní doby řidiče, která je ovšem kompenzována zkrácením pracovního výkonu strojvedoucího a vlakvedoucího. U vlakové dopravy dochází navíc k odstranění manipulačního nájezdu Všetaty–Byšice. Provoz autobusu je z hlediska provozních nákladů jednoznačně výhodnější (cena dopravního výkonu autobusu je podstatně nižší než cena dopravního výkonu vlaku), a to i ve vazbě na velmi nízkou obsazenost zrušeného vlakového spoje. Plánovaná optimalizace přepravní nabídky je tak zcela v souladu se snahami žalovaného o úspory v nákladech dopravní obslužnosti při zachování potřebné úrovně jejího zajištění. Tyto ekonomické souvislosti nicméně nejsou pro posouzení důvodnosti žaloby rozhodující, žalovaný je uvádí pouze pro doplnění kontextu a k doložení, že jeho kroky nejsou snahou šikanovat žalobkyni a její občany nebo se jakkoliv mstít.
34. Argumenty žalobkyně jsou zcela irelevantní a je nadbytečné se jimi zabývat, protože k žádnému omezení dopravní obslužnosti nedochází.
35. Bez ohledu na tento závěr žalovaný namítá, že žaloba je formálně předčasná. Žalobkyně uvádí, že ke zrušení vlaku má dojít od 10. 12. 2023 (přesněji od 11. 12. 2023, neboť v neděli 10. 12. 2023 by vlak Os 9523 stejně nejel). V době podání žaloby tak k tvrzenému zásahu nemohlo dojít.
36. Žaloba obsahuje z právního hlediska obdobné námitky, které byly řešeny ve věci sp. zn. 54 A 77/2022, přičemž právní náhled žalovaného se nezměnil. Po skutkové stránce je však věc odlišná a nedůvodnost žaloby je s ohledem na výše uvedené naprosto zjevná i úplnému laikovi. Žalobkyně odkazuje na rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2022-83, ale interpretuje jej jednostranně a upozaduje aspekty, které jí nevyhovují. Zmíněný rozsudek je závazný *inter partes*. Žalovaný ale samozřejmě akceptuje, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mají velkou argumentační váhu a měla by být brána v úvahu při jiných řízeních. Žalobkyně však zmíněný rozsudek přeceňuje a dovozuje z něj neadekvátní závěry.
37. Nejvyšší správní soud rozhodoval v situaci, kdy žaloba statutárního města Kladna byla původně odmítnuta, posuzoval tedy výhradně otázku přípustnosti. Konstatoval tak v zásadě jen to, že měl krajský soud žalobu věcně projednat a posoudit, zda žalovaný zajišťuje dopravní obslužnost podle § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě a v souladu s definicí podle § 2 téhož zákona. Nejvyšší správní soud přitom ani náznakem neuvedl, jak

má být o žalobě rozhodnuto z hlediska důvodnosti. K otázce konkrétního povinného rozsahu krajské dopravní obslužnosti se vyjádřil jen obecně a neposkytl žádná konkrétní (číselně vyjádřitelná) vodítka. Naopak se v této souvislosti vyjádřil poměrně skepticky, neboť v bodu 58 uvedl, že *„povinností kraje je zabezpečit odpovídající kapacitu přepravních služeb tak, aby byl naplněn požadavek § 2 zákona o veřejných službách v přepravě, nikoli zajišťovat dopravní obslužnost přesně dle představ žalobce (či jiných dotčených osob). Při rozhodování o konkrétní podobě dopravní obslužnosti má kraj pochopitelně širokou míru uvážení (byť nikoli v tom směru, že by se mohl rozhodovat, zda vůbec bude dopravní obslužnost zajišťovat [...]), což je třeba brát v úvahu při posuzování zákonnosti jeho postupu [...]. V dalším řízení však bude muset krajský soud zohlednit, že případná ochrana práva na samosprávu kraje by mohla znamenat zásah do práva na samosprávu obce, přičemž a priori upřednostnit jedno z nich pochopitelně není možné“* (zdůraznění doplněno žalovaným).

38. Ze zmíněného rozsudku tak plyne v zásadě pouze to, že pokud obec tvrdí, že kraj neplní svou zákonnou povinnost podle § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě, může taková situace znamenat zásah do územní samosprávy a obec může legitimně použít zásahovou žalobu. Přípustnost takové žaloby však v žádném případě neznamená, že by automaticky musela být důvodná. Samotný fakt, že obec něco tvrdí, ještě neznamená, že je to pravda a že skutečně k nezákonnému zásahu došlo.
39. Tvzení žalobkyně podle žalovaného nekorespondují s geografickým vymezením územní odpovědnosti žalovaného. Žalobkyně žalovanému vytýká, že není adekvátně zajištěno spojení v relaci Byšice–Praha, resp. že žalovaný nezajišťuje ranní spoj do Prahy. Žalobkyně tak přehlíží § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě, podle kterého je kraj povinen zajišťovat dopravu *ve svém* územním obvodu. Zajišťování dopravy mimo tento obvod je fakultativní a je vázáno na souhlas dotčeného kraje, resp. hlavního města Prahy. Praha se nachází mimo územní obvod žalovaného, a proto mu nelze vytýkat, že nezajišťuje adekvátní dopravu do Prahy. Žalobkyní tvrzené údajné nezajištění odpovídající obslužnosti Byšice–Praha tak již z povahy věci nemůže představovat porušení § 3 odst. 2 zmíněného zákona. Pro úplnost žalovaný doplňuje, že nadregionální dopravní obslužnost drážní dopravou je odpovědností státu a nadregionální autobusová doprava není v zákoně o veřejných službách v přepravě řešena vůbec (a může být ponechána na tržních principech).
40. Žalobkyně podle žalovaného interpretuje pojem dopravní obslužnosti nesprávně. Dopravní obslužnost kraje ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě neznamená, že musí být vždy plně zajištěna veškerá přepravní poptávka v daném území. Rozsah dopravní obslužnosti kraje bude vždy výsledkem nějakého kompromisu s přihlédnutím k poptávce (včetně její časové a geografické struktury), technickým možnostem dostupné dopravní infrastruktury (propustnost tratí/silnic apod.) a ekonomickým možnostem veřejných rozpočtů (kraj objektivně nemůže financovat obslužnost, na kterou nemá finanční prostředky). Tyto závěry ostatně aproboval i Nejvyšší správní soud ve výše citovaném bodu 58 rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83.
41. Rozsah krajské dopravní obslužnosti stanovuje samotný kraj na základě zmocnění v § 3 odst. 1 zákona o veřejných službách v přepravě. Je přitom oprávněn dopravní obslužnost v čase upravovat a přizpůsobovat ji aktuální situaci včetně organizačních, technických a ekonomických aspektů, a to samozřejmě tak, aby dopravní obslužnost byla vždy zajištěna alespoň v minimálním zákonném rozsahu (jehož konkrétní stanovení je však v praxi poněkud fluidní). Toto oprávnění kraje nelze nahrazovat diktátem ze strany obcí ani soudními rozhodnutími.

42. Postupem žalovaného nemůže být zasaženo do veřejného subjektivního práva žalobkyně. Přestože v obecné rovině může být dotčeno právo žalobkyně na samosprávu, v nynější věci nebylo dotčení nijak prokázáno a z ničeho nevyplývá. Žalobkyně nevysvětlila, jak konkrétně mělo být její právo na samosprávu dotčeno tím, v jakém rozsahu žalovaný využívá a naplňuje svou kompetenci podle § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě. I kdyby snad bylo pravdou, že žalovaný nezajišťuje dopravní obslužnost „správně“ (což však žalovaný důrazně popírá a tvrzení o omezení dopravní obslužnosti je v nynější věci nesmyslné), nemohla by tím být dotčena samospráva žalobkyně, neboť žalobkyně má k dispozici možnost vlastní objednávky dopravní obslužnosti. Pokud by žalovaný zasáhl do něčích práv, mohli by to být pouze jeho vlastní občané a návštěvníci, neboť vůči nim směřuje zajišťování dopravní obslužnosti kraje.
43. Žalobkynina skutková tvrzení ohledně dopadů na obyvatelstvo jsou zcela neurčitá a nepodložená žádnými důkazy. Žalobkyně se zaměřila na údajnou skupinu cestujících, jejichž pracovní doba začíná v 6:00 hod. Není však zřejmé, proč žalobkyně zdůrazňuje právě tuto konkrétní hodinu (nejedná se o žádnou státem stanovenou závaznou hodinu začátku pracovní doby a žalovanému není známo, že by se jednalo o typickou, častou nebo dokonce převažující hodinu začátku pracovní doby). Žalovaný připouští, že mohou existovat pracovní pozice s tímto začátkem pracovní doby, není ale zřejmé, proč žalobkyně zvolila právě tuto (potenciální) skupinu zaměstnanců, ani čím se tato skupina od jiných zaměstnání začínajících dříve nebo později. Žalobkyně konkrétně netvrdí a už vůbec neproazuje, že takto dotčení lidé v jejím zájmovém území skutečně existují nebo kolik jich je. V zájmu dramatickosti pouze tvrdí, že jsou takto dotčení všichni zaměstnanci kritické infrastruktury, z žaloby ale není zřejmé, které konkrétní zaměstnance nebo konkrétní pracoviště má na mysli. Žalovanému není známo, že by byl výkon práce v rámci kritické infrastruktury neoddělitelně nebo alespoň převážně spojen s počátkem směny v 6:00 hod. a žalobkyně nic takového neproazuje. Krom toho, poukazuje-li žalobkyně na pracovníky ve zdravotnictví nebo jiných službách, je třeba upozornit, že ne každý pracovník ve zdravotnictví nebo službách je zároveň pracovníkem kritické infrastruktury.
44. Je třeba zopakovat, že zajištění dopravní obslužnosti neznámá, že se každý dostane kdykoliv kamkoliv. Vždy mohou existovat lidé, kteří pro svou konkrétní subjektivní potřebu nebudou mít k dispozici komfortní dopravní spojení. Taková situace ale sama o sobě neznámá, že by žalovaný porušoval povinnost podle § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě.
45. Plánované změny nejsou podle žalovaného v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti. V první řadě je třeba upozornit, že soulad nebo nesoulad konkrétního dopravního opatření s Plánem dopravní obslužnosti není relevantní z hlediska posouzení, zda je krajem zabezpečena potřebná dopravní obslužnost ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Je samozřejmě pravdou, že Plán dopravní obslužnosti je pro žalovaného závazný (resp. že je povinen dopravní obslužnost zajišťovat v souladu s aktuálně platným plánem) a že porušení této povinnosti může být přestupkem podle § 33 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných službách v přepravě. Ani případné porušení Plánu dopravní obslužnosti (k němuž však nedošlo) ale samo o sobě neznámá, že by žalovaný nedodržel svou povinnost podle § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě nebo že by dokonce zasáhl do práva žalobkyně na samosprávu. Jinými slovy, i v případě, že by dopravní obslužnost odporovala Plánu dopravní obslužnosti, se může stále jednat o objektivně kvalitní dopravní obslužnost, která cestující nijak nepoškozuje a nezakládá nezákonný zásah

vůči žalobkyni. Jakékoliv úvahy o porušení Plánu dopravní obslužnosti jsou tak zcela irelevantní. Žalobkyně směšuje dvě různé věci, které se nepodmiňují.

46. Bez ohledu na výše uvedené pak podle žalovaného samozřejmě není ani pravdou, že by částečným zrušením spoje vlaku Os 9523 došlo k porušení Plánu dopravní obslužnosti. Žalobkyně sice tvrdí, že k porušení tohoto plánu došlo tím, že žalovaný 1) zrušil vlak Os 9523, 2) nedodržuje jím určený časový rozestup vlakových spojů v taktu maximálně 120 minut a 3) nezavádí nová dopravní spojení včetně plánovaného propojení Byšice–Kralupy nad Vltavou. Tato argumentace je však účelovou dezinterpretací Plánu dopravní obslužnosti. Žalobkyní odkazovaná kapitola 3.2.2.11 Plánu dopravní obslužnosti obsahuje střednědobý a dlouhodobý výhled dalšího rozvoje na trati 070 Praha–Turnov, nikoliv konkrétní závazky. Žalobkyně navíc přehlédla, že střednědobý výhled se týká období až do roku 2025 a dlouhodobý výhled období za horizontem roku 2025 (viz úvodní kapitolu 3.2.2). Je tak vyloučeno, aby žalovaný v roce 2023 cokoliv z těchto plánů „porušil“. Kromě toho, že ještě neuplynula vytýčená doba, se nejedná o závazné body, ale o vymezení koncepčního směřování dalšího rozvoje. Význam Plánu dopravní obslužnosti je tak v této části opačný, než dovozuje žalobkyně.
47. V Plánu dopravní obslužnosti nejsou stanoveny konkrétní jízdní řády anebo garantované počty párů spojů nebo konkrétní číselně vyjádřené objemy přepravních výkonů, které bude žalovaný zajišťovat. Nic takového ostatně není povinnou součástí plánů dopravní obslužnosti. Plán dopravní obslužnosti nikde závazně nestanoví, že by v relaci Byšice–Všetaty musel jet ranní spoj ve 4:21 hod. Zrušení takového spoje proto není a ani nemůže porušovat Plán dopravní obslužnosti. Stejně tak Plán dopravní obslužnosti nikde závazně nestanoví, že by na předmětné trati musel být dodržen maximální interval 120 minut. Pouze v rámci střednědobého výhledu stanoví, že se počítá se „základním“ (nikoliv maximálním) intervalem 120/120 minut, což však neznamená, že mezi dvěma spoji nesmí být nikdy více než 2 hodiny. Od základního intervalu mohou být odchylky oběma směry. Vypuštění spoje Os 9523 s tím není v rozporu.
48. Standardy jsou podle žalovaného legitimní a jejich implementace není nepřípustným zásahem do práv žalobkyně. Pokud jde o obsahovou náplň Standardů a okolnosti jejich vzniku a implementace, odkazuje žalovaný v zájmu procesní ekonomie a nezatěžování vyjádření excesivním textem na body 19 až 25 svého vyjádření ze dne 14. 11. 2022 učiněného v rámci řízení sp. zn. 54 A 77/2022.
49. Problematika Standardů nemá podle žalovaného sama o sobě vliv na posouzení, zda žalovaný plní povinnost podle § 3 odst. 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Argumentace týkající se Standardů je v kontextu podané žaloby irelevantní. Standardy nejsou nijak kontroverzní a jejich existence je legitimní. Samotný princip Standardů a návazně uzavíraných smluv o zajišťování a financování dopravní obslužnosti (spočívající v tom, že žalovaný objedná svým jménem i dopravní obslužnost požadovanou jednotlivými obcemi nad rámec základního standardu plně hrazeného žalovaným a tyto obce na „nadstandardní“ dopravní obslužnost žalovanému přispějí) neodporuje žádnému právnímu předpisu a je jedním z možných modelů organizace dopravní obslužnosti.
50. Žalobkyně (ani žádná jiná obec) není povinna Standardy akceptovat a uzavřít se žalovaným smlouvu o zajišťování a financování dopravní obslužnosti. Za případné neuzavření smlouvy není žádná obec nijak sankciována. Sankcí přitom není, pokud žalovaný u nezasmluvněných obcí přikročí k adaptaci objednávané dopravy na úroveň definovanou ve Standardech. Obec,

kteřá nemá zájem smlouvu se žalovaným uzavřít, si může dopravní obslužnost nad rámec žalovaným zajišťovaného základního standardu zajistit podle vlastního uvážení.

51. Polemika o právní povaze smluv o zajišťování a financování dopravní obslužnosti je pak už zcela mimo rámec předmětu řízení. Žalovaný proto jen konstatuje, že argumentace žalobkyně, kterou převzala od statutárního města Kladna, je zcela lichá. Nejedná se o veřejnoprávní smlouvy, a to z důvodů opakovaně vysvětlovaných v řízení sp. zn. 54 A 77/2022.

III. Replika žalobkyně

52. V replice žalobkyně uvedla, že je podstatné, aby soud řešil podstatu nezákonného zásahu, nikoliv pouze to, zda je doprava dostatečná, což ani odpovědně posoudit nelze, neboť by to vyžadovalo rozsáhlé znalecké zkoumání. Argumentaci žalovaného považuje žalobkyně za chybnou, účelovou a z podstatné části nepravdivou. Fakticky totiž k omezení dopravy dochází, protože žalovaný neplní povinnost, kterou si uložil v Plánu dopravní obslužnosti, a z důvodu nepodepsání nezákonné soukromoprávní smlouvy omezil dopravní obslužnost tak, že zrušil první ranní spoj a zcela nesmyslně prodloužil obyvatelům žalobkyně cestovní dobu o téměř 20 minut, a tím účelově ohrozil plynulost dopravní obslužnosti. Jako schválnost pak tento spoj nahradil v části autobusem až po podání žaloby. Žalovaný dále neprojednal jízdní řád se žalobkyní a neoznámil to žalobkyni 12 dnů před účinností jízdního řádu, fakticky tak porušil zásadním způsobem povinnosti orgánu veřejné správy a postupoval nezákonně. Takovému jednání nelze přiznat právní ochranu.
53. Další obranu žalovaného považuje žalobkyně za neudržitelnou, a to zvláště v situaci, kdy žalovaný nutil žalobkyni výhrůzkami omezení dopravy, aby namísto něho hradila krajskou dopravní obslužnost, a dokonce v rozporu se skutečným stavem tvrdí, že za dopravu z obce Byšice do Prahy „geograficky“ neodpovídá. K tomu žalobkyně navrhuje, aby soud provedl podrobné hodnocení Koncepce veřejné dopravy ČR, jakož i uzavřených smluv mezi žalovaným a hl. m. Prahou, včetně všech dohod mezi jejich pověřenými organizacemi ROPID a IDSK, z nichž vyplyne naprostá účelovost obrany žalovaného. Celá smlouva ze dne 11. 9. 2017 o spolupráci na přípravě a rozvoji společného integrovaného dopravního systému hl. m. Prahy a žalovaného pojednává o rozšiřování dopravní integrace, a naopak se nezmiňuje o jejím rušení. Nelze rovněž přehlédnout, že podstatná část Plánu dopravní obslužnosti se vztahuje k dopravě do hl. m. Prahy. Žalovaný si tak stanovil závazný cíl integrovat svůj dopravní systém v koordinaci a shodě s hl. m. Prahou a tento závazek je povinen plnit.
54. Dále žalobkyně opakuje svou žalobní argumentaci týkající se závaznosti Plánu dopravní obslužnosti. Pokud by závazný nebyl, nebyla by v § 33 odst. 1 písm. k) zákona o veřejných službách v přepravě stanovena sankce, kterou může uložit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Tvrdí-li žalovaný, že se nedopustil přestupku, poukazuje žalobkyně na probíhající řízení před Ústavním soudem sp. zn. III. ÚS 2479/23 o ústavní stížnosti města Kladna, jejíž podstatou je námitka, že se Úřad pro ochranu hospodářské soutěže odmítl touto otázkou zabývat.
55. Žalovaným zásahem podle žalobkyně není žádný nahodilý skutek, ale cílené a promyšlené nezákonné jednání, kterým žalovaný programově oslabuje právní pozici obcí. Podle čl. 2 Ústavy platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Je třeba zohlednit, že veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu směřujícím

k dosažení určitého cíle. Soud by měl respektovat závěry Nejvyššího správního soudu, který odlišil dvě fáze zajišťování dopravní obslužnosti – fázi plánování a fázi vlastního zajištění dopravní obslužnosti. První fáze je bezesporu vrchnostenskou veřejnou správou a nezahrnuje žádné soukromoprávní prvky. Ve druhé fázi kraj vystupuje vůči jiným subjektům než dopravcům ve vrchnostenské veřejnoprávní pozici, neboť stále plní veřejnoprávní povinnost zajišťovat na svém území dopravní obslužnost. Ani v této rovině se tedy nenacházejí soukromoprávní prvky. Žalovaný si nemůže nátlakem vynucovat jakési soukromoprávní inominační smlouvy, ale je povinen v dané oblasti uzavřít výlučně koordinační veřejnoprávní smlouvu.

56. Nezákonným zásahem spočívajícím ve zrušení spoje Os 9523 žalovaný jakožto vrchnostenský správce vybočil ze zákonných mezí, neboť odůvodnil svůj postup neuzavřením soukromoprávní inominační smlouvy. Podrobný rozbor této smlouvy přesahuje rámec žaloby. Navíc žalovaný je povinen postupovat ve veřejné správě vůči všem subjektům shodně, nediskriminačně a systémově a je nepřipustné, aby uzavřel veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace s jednou obcí, zatímco s druhou obcí takový postup neuplatňuje a omezí jí dopravu z důvodu, že neuzavřela údajně soukromoprávní smlouvu.
57. V rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č. j. 54 A 77/2022-215, se zdejší soud podle žalobkyně v podstatné části odklonil od závazného právního názoru rozsudku NSS č. j. 6 As 285/2022-83, zejm. nezohlednil závěr týkající se dopravního plánování a závaznosti dopravního plánu. Zcela také pominul nátlakovou podstatu nezákonného zásahu, která spočívá v tom, že žalovaný nepřistoupil ke všem subjektům v kraji shodně, ale koná výběrově a účelově (městu Kladnu byla doprava nezákonně omezena v roce 2022, zatímco Příbrami a Mladé Boleslavi nikoliv a bylo jim umožněno poskytnutí dotace). Soud se nevypořádal ani s tím, jak je Plán dopravní obslužnosti naplňován v praxi a zda je v souladu s Konceptí veřejné dopravy. Po žalobkyni přitom žalovaný požadoval uzavření soukromoprávní inominační smlouvy obsahující požadavek na placení zálohových plateb na dobu neurčitou s vysokým rizikem doplatku neprůhledné kalkulace. Je přitom rozdíl mezi soukromoprávní a veřejnoprávní smlouvou i v možném způsobu jejich projednání a schválení. Tento rozdíl vede zcela jednoznačně také k nezákonnému zásahu. Je nepřipustné, aby si žalovaný vynucoval financování krajské dopravy v soukromoprávní oblasti, pokud podle Nejvyššího správního soudu neexistují v dané oblasti žádné soukromoprávní prvky.
58. Žalobkyně *„prokazuje, že teprve pokud, a výlučně proto“*, že žalovaný žalobkyni nepřiměl k podpisu smlouvy, omezil rozsah krajské dopravní obslužnosti, aniž by měl původně v úmyslu nahradit tento vlakový spoj složitějším a k dopravním odchylkám náchylnějším autobusovým spojením linky 747, kterou naprosto účelově „přetrasoval“ až poté, kdy žalobkyně nepodepsala nezákonnou smlouvu, a dokonce až po podání žaloby. K prokázání tohoto tvrzení žalobkyně předkládá jízdní řád linky 747, který obdržela až dne 28. 11. 2023, aniž by s ní byla tato verze jízdního řádu projednána.
59. Žalovaný zavedl ve změně této linky zmatek, což plyne z jízdního řádu s prodloužením linky v úseku Byšice-Všetaty. Je zajímavé, že v září, kdy bývají autobusové linky běžně měněny, k žádným změnám linky 747 nedošlo. Stále jezdila pouze linka z Mělníka do Byšic, přičemž u jízdního řádu platného od 3. 9. 2023 bylo uvedeno, že jde o změnu trvalou. Během tří týdnů však došlo ke změně a celá linka byla „předělána“ s tím, že nahrazuje zrušené spoje linky 668 a jde opět o změny trvalé. Pokud dnes žalobkyně klikne na https://pid.cz/trvale_zmeny/trvale-zmeny-zari-2023, tento odkaz nefunguje, přestože ještě

dne 26. 11. 2023 byl funkční. Žalobkyně nemůže tedy dojít k jinému závěru, než že žalovaný „zahazuje stopy“ svého svévolného jednání.

60. Žalobkyně připomíná, že podle rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 žalovaný jednal jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z toho žalobkyně dovozuje, že byl povinen vést spis. Skutečnost, že žalovaný spis nevede, svědčí o rozsahu porušení zákona.
61. V Plánu dopravní obslužnosti není nikde stanoveno, že bude žalovaný nahrazovat železniční dopravu v nějakých úsecích dopravou silniční, a komplikovat tak cestujícím přímé spojení do Prahy. Není v něm ani uvedeno, že v místech, kde byla za použití dotačních programů vybudována parkoviště P+R (jako v Byšicích), bude rušit vlakové spoje a nahrazovat je autobusovými. Takové jednání je v rozporu s Konceptí veřejné dopravy i stavem označeným žalovaným jako „standard“. Z hlediska veřejného zájmu je povinností žalovaného při tvorbě a změnách Plánu dopravní obslužnosti dodržet zmíněnou koncepci, která hodnotí otázku, zda regionální vlaková doprava má zůstat krajům nebo má být přesunuta na stát, který hradí více než 50 % nákladů na železniční dopravu. Za této situace je nepřipustné, aby kraj, kterému stát přispívá více než 50 % na úhradu výdajů spojených s železniční dopravou, omezoval přímá železniční spojení s Prahou.
62. Ke Standardům žalobkyně uvedla, že kromě toho, že jejich vydání Plán dopravní obslužnosti vůbec nepřipouští, obsahují obecné nezákonnosti typu, že o víkendu je na lince s počtem obyvatel do 1000 vedeno v rámci standardů nula spojů nebo že počítají s uzavíráním zákonem i Nejvyšším správním soudem zapovězených soukromoprávních inominačních smluv. S obcemi nejsou uzavírány veřejnoprávní smlouvy na základě jejich svobodné vůle a v souladu s veřejně prospěšnými cíli dopravního plánování, kterými je zkracování dopravních časů a dopravních intervalů, zahušťování dopravní obslužnosti, preference přímých spojení nebo budování parkovišť P+R. Již jen to Standardy diskvalifikuje. Standardy byly vytvořeny bez dopravních průzkumů, tedy zcela uměle, a nerespektují Plán dopravní obslužnosti. Dominantním prvkem tohoto nezákonného postupu je omezení dopravy v případě neuzavření soukromoprávní smlouvy, přičemž žalovaný předpokládá, že se nevole občanů obrátí proti vedení obce. V této souvislosti žalobkyně navrhla k důkazu článek https://sdeleni.idnes.cz/praha/standardy-dopravni-obslužnosti-male-upozorneni-na-velky-problem-obci.A231121_122317_prahah-sdeleni_zuje. Žalovaný se podle žalobkyně dopouští škodlivých následků i tím, že fakticky neřeší stížnosti občanů na dopravu.
63. Tvrzení žalovaného, že si žalobkyně může zajistit svou dopravu nad rámec obslužnosti zajišťované krajem, pokud není spokojena, je nesprávné, protože podle výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu nemá povinnost hradit krajskou obslužnost a ani tak činit nemůže.
64. O nepřijatelném způsobu, jakým žalovaný pojímá veřejnou správu v dopravní obslužnosti, svědčí i tisková zpráva žalovaného ze dne 29. 11. 2023 prezentovaná radním Petrem Boreckým, který na výsledek řízení týkajícího se dopravní obslužnosti města Kladna reagoval nepěknými osobními výlevy. Dále žalobkyně dokládá zápis z jednání Městského úřadu Mělník ze dne 3. 5. 2023, kde radní Borecký uvádí svévolnou výhružku obcím, že může dojít k „projíždění“ některých spojů nebo mohou být kráceny dotace od kraje. Právě pod tímto nátlakem řada obcí nezákonné soukromoprávní smlouvy uzavřela.
65. V dalším podání ze dne 16. 12. 2023 žalobkyně uvedla, že předkládá vyjádření ROPID k její žádosti o informaci (*pozn. soudu*: toto vyjádření připojeno nebylo), které vyvrací tvrzení

žalovaného, že za dopravu do Prahy neodpovídá. V podání doručeném dne 8. 1. 2024 pak žalobkyně uvedla, že dne 4. 1. 2024 obdržela informaci poskytnutou ROPID, která potvrzuje, že dopravu v systému PID ve Středočeském kraji objednává výlučně žalovaný. Dále dodala, že autobusová linka 747 není cestujícími využívána.

IV. Jednání

66. Na jednání konaném dne 5. 6. 2024 účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích a shrnuli argumenty uvedené v písemných podáních.
67. Žalobkyně navrhla přerušení řízení do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozsudku zdejšího soudu č. j. 54 A 77/2022-215. Žalovaný s návrhem na přerušení nesouhlasil z důvodu odlišných skutkových okolností. Soud návrhu na přerušení nevyhověl, neboť skutkové okolnosti nynější věci byly opravdu podstatně odlišné, protože zrušený vlakový spoj byl nahrazen spojením autobusovým.
68. Soud provedl k návrhu žalovaného důkaz mapkou, na níž je zobrazena poloha tří autobusových zastávek a vlakové zastávky na území žalobkyně, a jízdním řádem ROPID pro autobusovou linku 747, který je účinný od 11. 12. 2023 (viz dále bod 132). Dále soud provedl důkaz také aktuálním jízdním řádem linky 747 platným od 27. 4. 2024, který je shodný jako jízdní řád od 11. 12. 2023, a aktuálním vlakovým jízdním řádem pro trasu Turnov – Praha platným od 10. 12. 2023 a budoucím jízdním řádem pro tutéž trasu platným od 9. 6. 2024, které potvrzují, že v 4:28 vyjíždí a nadále bude vyjíždět z Všetat vlakový spoj do Prahy.
69. Dále soud provedl důkaz žalobkyní při jednání předloženou listinou nazvanou „*Rozhodnutí o změnách ve struktuře dopravní obslužnosti obce Byšice*“ ze dne 10. 8. 2023, ve kterém IDSK informuje starostku žalobkyně, že s platností od 10. 12. 2023 bude zrušen ranní spoj Os 9523, a dále odpovědí žalobkyně ze dne 16. 8. 2023 adresovanou IDSK, v níž vyjadřuje nesouhlas s omezením dopravní obslužnosti, protože spoj Os 9523 je jediným spojením v časných ranních hodinách pro lidi, kterým pracovní doba začíná v 6:00 hod v Praze.
70. Návrhu na výslech starostky žalobkyně soud nevyhověl, neboť jej považoval s ohledem na předmět řízení a písemnou argumentaci stran za nadbytečný. Krom toho, jedná se v podstatě o důkaz výsledkem účastníka řízení, který přichází v úvahu tehdy, pokud dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. Soud dal ale starostce možnost, aby se vyjádřila. Starostka popsala historický vývoj dopravní obslužnosti žalobkyně a jednání s IDSK.
71. Dále bylo k důkazu navrženo usnesení ze dne 25. 10. 2021, č. 015-10/2021/ZK, které sice nebylo předloženo, ale soudu je známo z úřední činnosti z věci vedené pod sp. zn. 54 A 77/2022. Tímto usnesením zastupitelstvo žalovaného schválilo návrh Standardů po roce 2021 a vzory smlouvy o dopravní obslužnosti uvedené v přílohách č. 1 a 2 k Tisku č. 0714 (2021). Současně pověřilo IDSK mimo jiné kontinuálním projednáváním Standardů s obcemi, realizací projektu Standardů, přípravou a podepisováním smluv o dopravní obslužnosti s obcemi a dobrovolnými svazky obcí a jejich dodatků a pověřilo radu žalovaného schvalováním smluv o dopravní obslužnosti.
72. Dále soud provedl důkaz smlouvou o spolupráci na přípravě a rozvoji společného integrovaného dopravního systému hlavního města Prahy a Středočeského kraje, která byla uzavřena dne 11. 9. 2017, a Plánem dopravní obslužnosti platným v době, kdy došlo ke zrušení spoje Os 9523, v rozsahu bodu 3.2.2.11 (Trať 070 Praha – Turnov), na který

odkazovala žalobkyně v žalobě, bodu 3.4.2 (kde je mezi lokacemi záchytných parkovišť uvedena žalobkyně), na který žalobkyně odkázala při jednání, a bodu 3.2.2, který obsahuje definice střednědobého a dlouhodobého výhledu, a Plánem dopravní obslužnosti v aktualizovaném znění pro rok 2024 v rozsahu bodu 3.2.2.12 (Trať 070 Praha – Turnov) a bodu 3.2.2, který obsahuje definice krátkodobého a střednědobého výhledu.

73. Stanovisko ministerstva dopravy vzal soud v úvahu v tom rozsahu, v jakém bylo citováno v žalobě.
74. Spis zdejšího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 54 A 77/2022 soud k důkazu neprováděl, neboť se v současné době nachází u Nejvyššího správního soudu a v žalobě nebylo ani označeno nic konkrétního nad rámec rozsudku č. j. 54 A 77/2022-215. Žalobkyně k tomu při jednání dodala, že měla na mysli svou argumentaci ke Standardům a smlouvám o dopravní obslužnosti, a předložila k této otázce e-mail P. B. ze dne 14. 11. 2023 adresovaný obci Chorušice, který má prokazovat, že žalovaný jednal vůči žalobkyni diskriminačně a omezil jí dopravní obslužnost pouze proto, že neuzavřela se žalovaným smlouvu na dobu neurčitou. Soud konstatoval obsah tohoto e-mailu, z něž mimo jiné vyplývá, že P. B. jiné obci (Chorušice) sděluje, že uzavření smlouvy na dobu určitou není možné. Dále soud konstatoval obsah zápisu z jednání na Městském úřadě Mělník ze dne 3. 5. 2023. Žalobkyně namítala, že na toto jednání nebyla pozvána a k tomu doložila výpis datových zpráv přijatých do její datové schránky od 15. 9. 2023 do 13. 11. 2023. Z vyjádření žalovaného však vyplynulo, že zmíněné jednání se týkalo jiné trasy, než na které leží žalobkyně, a proto nebyl důvod, aby byla na jednání pozvána.
75. Dalšími listinami či webovými stránkami navrženými žalobkyní ani Standardy soud důkaz neprováděl, neboť je považoval za nadbytečné s ohledem na petit žaloby, kterým byl vymezen žalovaný zásah, a na § 87 odst. 1 s. ř. s., podle kterého soud rozhoduje v případech zásahové žaloby na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

V. Posouzení žaloby soudem

76. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované náležitosti. Žaloba je rovněž přípustná a nevybočuje z pravomoci soudu (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 285/2022-83). Při věcném posouzení žaloby soud přitom vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).
77. Žaloba není důvodná
78. Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
79. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Podle rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, je ochrana prostřednictvím zásahové žaloby „*důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem,*

pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka)“. Zásahem rozumí judikatura „zpravidla jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči veřejným subjektivním právům, který v době útoku představuje trvalé obrožené 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).

80. Žalobkyně vymezuje v petitu žaloby tvrzený nezákonný zásah tak, že má spočívat v omezení dopravní obslužnosti zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice–Všetaty pod úroveň vyžadovanou § 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Tomu odpovídá i deklaratorní petit pro případ, že by tvrzený zásah skončil v průběhu soudního řízení. Na petit vymezený v žalobě žalobkyně odkázala i v závěrečné řeči při jednání. Takto vymezený zásah je proto rozhodný pro posouzení důvodnosti žalobních námitek.
81. Žalobkyně v bodu II petitu sice formuluje svůj požadavek, co má soud žalovanému přikázat, širěji (požaduje přikázat žalovanému uvést rozsah dopravní obslužnosti obce Byšice do souladu s požadavky § 2 zákona o veřejných službách v přepravě, zejména zachováním vlakového spojení Os 9523 v úseky Byšice–Všetaty i s účinností po 10. 12. 2023, *a zajišťovat dopravní obslužnost prostřednictvím vlakových linek mezi hlavním městem Prahou a obcí Byšice a zpět takovým způsobem, aby plánovaná kapacita jednotlivých spojů a jejich plánované rozvržení v průběhu pracovních dnů i dnů pracovního klidu odpovídalo předpokládanému rozsahu přepravní poptávky ze strany cestujících, a nedocházelo tak k omezení nebo nemožnosti přepravy cestujících v uvedených relacích a obou směrech mezi hlavním městem Prahou a obcí Byšice*), zvýrazněná část petitu však překračuje vymezení samotného tvrzeného nezákonného zásahu v bodu I petitu žaloby. Z tohoto požadavku žalobkyně nelze dovozovat rozšíření žalovaného zásahu. Krom toho, požadavku na přikázání určitého jednání žalovanému by bylo možné vyhovět pouze tehdy, pokud by soud shledal, že k nezákonnému zásahu tvrzenému v bodu I petitu skutečně došlo. Tak tomu ovšem není, jak soud vysvětlí níže.
82. Za žalovaný nezákonný zásah nelze považovat ani žalobní tvrzení, podle něhož žalovaný nedodrжуje časový rozestup vlakových spojů v taktu maximálně 120 minut a že nezavádí nová dopravní spojení včetně plánovaného propojení spojení Byšice–Kralupy nad Vltavou. Tato žalobní námitka se nijak nepromítla do vymezení tvrzeného nezákonného zásahu v bodu I petitu žaloby.
83. Soud tedy shrnuje, že zásah, jehož tvrzenou nezákonností se bude zabývat, je vymezen tak, že jím má být omezení dopravní obslužnosti zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice–Všetaty pod úroveň vyžadovanou § 2 zákona o veřejných službách v přepravě.
84. Dále soud úvodem podotýká, že otázkou, v jakém rozsahu je kraj povinen zajišťovat (a plně financovat) dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, se již zabýval v rozsudku č. j. 54 A 77/2022-215. Ani při zohlednění nyní předložené žalobní argumentace přitom neshledal důvod se od něj odchýlit, a proto z něj při posouzení nyní předložené žaloby vychází.

Právo na samosprávu

85. 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,

kteřá 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).

86. 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.“*
87. Právem 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 *„vyplývají 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.“*
88. *„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).
89. 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.

90. 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.
91. 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.
92. 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.
93. 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.
94. 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.
95. 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.
96. Žalobkyně spatřuje zásah do svého práva na samosprávu právě v tom, že žalovaný podle ní zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty omezil dopravní obslužnost pod úroveň vyžadovanou § 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Aby mohl soud posoudit, zda se žalovaný takového nezákonného zásahu do samostatné působnosti žalobkyně 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

97. 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.
98. 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.
99. 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.
100. 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.
101. Podle § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení je zastupitelstvu kraje vyhrazeno stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje.
102. 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).
103. 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).
104. 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“.

105. 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.“*
106. 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.
107. 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 žalobkyně vícero zastávkami na jedné lince a jeho povinnost může (v krajním případě) končit zajištěním dopravního spojení na okraj území žalobkyně, aniž by byl například povinen projíždět až do centra, jelikož přeprava cestujících v rámci území žalobkyně je již odpovědností žalobkyně samotné.

108. 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.
109. V této souvislosti žalovaný uvádí, že dopravní spojení mezi žalobkyní a hlavním městem Prahou nespadá do jeho samostatné působnosti, neboť jde o dopravu nadregionální, která spadá do působnosti státu.
110. 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.
111. 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*. Dikce 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 *může* zajišťovat. Kraj za obdobných podmínek *může* dopravní obslužnost zajišťovat v sousedícím územním obvodu jiného státu.
112. 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 věť 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.
113. 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. O značné propojenosti dopravní obslužnosti žalovaného a hlavního města Prahy svědčí i integrace systémů dopravní obslužnosti v územním obvodu žalovaného do PID.
114. S ohledem na uvedené je tedy zřejmé, že v projednávané věci sporná relace Byšice–Praha spadá do dopravní obslužnosti zajišťované žalovaným podle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě (srov. rozsudek č. j. 6 As 285/2022-83).

115. Protože 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 Byšice–Praha 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.
116. 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.
117. Lze tedy učinit dílčí závěr, že žalobkyně nemá *povinnost* zajišťovat dopravní obslužnost v relaci Byšice–Praha, a to ani finančně. Má ale *možnost* se na jejím zajišťování v souladu s § 3 odst. 3 větou druhou (podpůrně) podílet.
118. Klíčovou je v projednávané věci **otázka rozsahu** dopravní obslužnosti podle § 2 zákona o veřejných službách v přepravě. Podstatou žalovaného zásahu je totiž snížení rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti (plně financované žalovaným), které má být způsobeno zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice–Všetaty. Pokud by takto snížený rozsah zajišťované dopravní obslužnosti neodpovídal § 2 zákona o službách v přepravě a zároveň by žalovaný jeho navýšení podmiňoval finanční spoluúčastí žalobkyně, dopouštěl by se tím zásahu do samostatné působnosti žalobkyně. Soud se tedy zabýval tím, zda zrušením vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice–Všetaty došlo k tvrzenému snížení rozsahu dopravní obslužnosti pod úroveň předpokládanou § 2 zákona o veřejných službách v přepravě.
- Rozsah dopravní obslužnosti podle § 2 zákona o službách v přepravě*
119. S ohledem na výše uvedené se soud zabýval tím, jaké požadavky § 2 zákona o službách v přepravě na územní samosprávné celky klade.
120. 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.
121. Nejvyšší správní soud 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.
122. 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.

123. 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 objednatelem 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).
124. 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 žalobkyně.
125. V nález ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, na který v rozsudku č. j. 6 As 285/2022-83 odkázal Nejvyšší správní soud, 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“ (zdůraznění doplněno soudem).

126. 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.
127. 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.
128. Vzhledem k argumentaci žalobkyně 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, resp. jeden konkrétní spoj) 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 § 2 zákona o veřejných službách v přepravě 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.
129. 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 nejnutnější přepravní poptávku méně komfortními, ale funkčními dopravními prostředky.

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 vyjmenovaných v § 2 zákona o veřejných službách v přepravě (být třeba ne právě zamýšleným spojením).

130. 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 nepřísluší 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).
131. Soud dále uvádí, že má-li posoudit, zda žalovaný zajišťuje na trase Byšice-Praha dopravní obslužnost s kapacitou odpovídající § 2 zákona o službách v přepravě, nemůže posuzovat zrušení vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty izolovaně, ale musí vzít v úvahu i náhradní autobusovou linku, kterou žalovaný bezprostředně po zrušení spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty zavedl. Je třeba totiž připomenout, že 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 spojením.**
132. Z vyjádření žalovaného vyplynulo, že ke zrušení vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty nedošlo bez náhrady, ale bez prodlevy byl nahrazen autobusovou linkou 747, která vyjede z obce Byšice ve 4:07 a bude pokračovat k železniční stanici Všetaty, kde budou cestující moci přestoupit na zkrácený vlakový spoj Os 9523 (příjezd autobusu k železniční stanici bude 4:20 a odjezd vlaku Os 9523 bude v 4:28), který pokračuje do Prahy shodně jako před změnou. Tuto skutečnost žalovaný doložil jízdním řádem ROPID platným od 11. 12. 2023 pro linku 747 a také aktuálními jízdními řády (viz výše bod 68). Žalobkyně zavedení této linky nezpochybňuje, pouze tvrdí, že je méně komfortní z důvodu nutnosti přestupu a že se doba cesty prodlužuje o 20 minut. Jak však vyplývá z výše uvedeného, případný nižší komfort dopravního spojení nezakládá porušení § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě.
133. Krom toho, tvrzený snížený komfort lze považovat za marginální. Jedinou změnou pro obyvatele žalobkyně bude nutnost přestoupit z autobusu na vlak ve Všetatech a o pár minut dřívější odjezd z obce Byšice, který však může být pro část obyvatel kompenzován blízkostí autobusové zastávky. Otázka zvýšení či snížení komfortu tak bude do značné míry subjektivní. Soud považuje zrušení spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty a jeho nahrazení autobusovou linkou 747 s návazností na zkrácený vlakový spoj Os 9523 vyjíždějící z Všetat za plně srovnatelné alternativy. Námitku snížení rozsahu dopravní obslužnosti pod rozsah zaručený § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě proto soud považuje za nedůvodnou, z tohoto důvodu nemůže dojít ani k zásahu práva na samosprávu.
134. Tvrzení žalobkyně, podle kterého žalovaný k zavedení linky 747 přistoupil až po podání žaloby, na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit. Je totiž zřejmé, že žalovaný rozhodl o zavedení linky 747 ještě před tím, než mělo k tvrzenému zásahu dojít. Linka 747 fakticky

nahrazuje zrušený spoj od pondělí 11. 12. 2023, přičemž zrušený spoj by v neděli 10. 12. 2023 nejel, ani pokud by nebyl zrušen. Z hlediska posouzení tvrzeného nezákonného zásahu je proto podstatné, že k omezení dopravní obslužnosti ve sporném úseku nedošlo ani na jeden den, a žalovaný tak dostal své povinnosti vyplývající z § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě. Zda žalovaný naplňuje tuto povinnost prostřednictvím vlakových nebo autobusových spojů, náleží do jeho uvážení a nemůže zasáhnout do práv žalobkyně. Tento závěr nemůže změnit ani žalobkyní vytýkaná motivace žalovaného, neboť rozhodné je, že dopravní obslužnost pod základní standard garantovaný § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě nepoklesla.

135. Soud tedy shrnuje, že rozsah dopravní obslužnosti i po sporné změně odpovídá zákonnému vymezení dopravní obslužnosti zajišťované krajem.
136. V této souvislosti soud opakovaně připomíná závěry ustálené judikatury (byť 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.

Ostatní námitky

137. Vzhledem ke skutečnosti, že soud shledal rozsah dopravní obslužnosti po nahrazení vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty autobusovou linkou 747 plně srovnatelným a zároveň odpovídajícím § 2 a § 3 zákona o veřejných službách v přepravě, byl tím vyčerpán žalobní petit, v němž žalobkyně vymezila nezákonný zásah. K ostatním námitkám se proto soud vyjádří jen stručně.
138. Žalobkyně poukázala na to, že Standardy v případě, že počet obyvatel na lince je nižší než 1 000, připouští, aby o víkendech na lince nejel žádný spoj. Toto tvrzení však nijak nenavázala na nyní projednávané skutkové okolnosti. Pouze pro úplnost soud uvádí, že již v rozsudku č. j. 54 A 77/2022-215 shledal, že takový stav není *a priori* nezákonný, neboť z této úpravy nelze bez dalšího dovozovat, že v konkrétním případě nebude dopravní obslužnost zajištěna vůbec.
139. Dále žalobkyně namítala rozpor sporné změny s Plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že z hlediska forem činnosti veřejné správy Plán dopravní obslužnosti 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). K jeho právní povazuje soud v podrobnostech opět odkazuje na č. j. 54 A 77/2022-215.

140. Je pravdou, že veřejné služby v přepravě cestujících mají být poskytovány v souladu s pořízeným Plánem dopravní obslužnosti. Avšak tento plán jakožto rozsáhlý programový 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.
141. Soud souhlasí se žalovaným, že žalobkyní namítaná pasáž (viz výše bod 8) je skutečně plánem, nikoliv závazkem. Ostatně, hovoří se v ní o střednědobém a dlouhodobém *výhledu*, přičemž střednědobý výhled je v bodu 3.2.2. vymezen jako období do roku 2025 a dlouhodobý výhled jako období po roce 2025. Pro posouzení nynější věci je podstatné, že ze žalobkyní citované pasáže nevyplývá žádná vazba na § 2 a § 3 zákona o veřejných službách, proti jejichž porušení brojila v petitu. Plán dopravní obslužnosti na žádném místě nezavazuje žalovaného k zachování vlakového spoje Os 9523 v úseku Byšice-Všetaty, ani nebrání jeho nahrazení v tomto úseku autobusovou linkou. Nelze proto učinit závěr, že sporná změna Plánu dopravní obslužnosti odporuje. Samotné Standardy jsou pak Plánem dopravní obslužnosti výslovně předpokládány, včetně podstaty jejich fungování a účelu (viz rozsudek č. j. 54 A 77/2022-215).
142. Nedůvodná byla také poměrně obecně uplatněná námitka diskriminace. Je třeba připomenout, že 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 zachovávání lidské důstojnosti aj. (srov. analogicky usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42).
143. Žalobkyně uvádí námitku diskriminace na několika místech žaloby či repliky zcela obecně bez upřesnění, v čem by měla diskriminace spočívat. V replice pak na jednom místě rovněž poměrně obecně uvádí, že je nepřipustné, aby žalovaný uzavřel veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace s jednou obcí, zatímco s druhou obcí takový postup neuplatňuje a omezí jí dopravu z důvodu, že neuzavřela údajně soukromoprávní smlouvu. Jak již soud uvedl výše, žalovaný žalobkyni rozsah krajské dopravy neomezil, námitka tvrzeného neoprávněného znevýhodnění je proto nedůvodná.
144. Dále žalobkyně namítla, že Standardy nevymezují rozsah (základní) dopravní obslužnosti tak, jak to vyžaduje § 35 odst. 2 písm. f) krajského zřízení. Tato námitka nemá žádnou souvislost s tvrzeným nezákonným zásahem tak, jak jej žalobkyně v petitu vymezila, proto soud opětovně odkazuje na rozsudek č. j. 54 A 77/2022-215, v němž se se shodnou námitkou vypořádal.
145. Nedůvodná je rovněž námitka, podle níž měl žalovaný ve věci sporné změny vést správní spis. Žalobkyně neuvádí, z jakého právního předpisu povinnost vést spis dovozuje, lze se však domnívat, že ji dovozuje ze správního řádu, neboť zákon o veřejných službách v přepravě právní úpravu vedení spisu neobsahuje.

146. Na postupy vedené orgány kraje v samostatné působnosti se však 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 žalobkyně 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).
147. Na postup při přijímání sporné změny 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 právnickým 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.
148. Povinnost vést správní spis tedy žalovanému neukládal ani správní řád ani zákon o veřejných službách v přepravě.
149. K námitkám týkajícím se povahy smluv o dopravní obslužnosti soud uvádí, že pro projednávanou věc není tato otázka významná. Žalobkyně žádnou takovou smlouvu neuzavřela a povaha smluv o dopravní obslužnosti nijak nesouvisí s tím, zda je žalobkyni zajišťována dopravní obslužnost v zákonném rozsahu.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

150. Vzhledem k výše uvedenému soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
151. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl 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.
152. 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 specifickou 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. Mimořádnou obtížností sporu se myslí případy, kdy je soudní řízení spojeno zejména s obsáhlým prováděním dokazování, vyslýcháním většího množství svědků, provádění 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 5. června 2024

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