

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Mgr. M. P.**
bytem
zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Dvořákem
sídlem Gorkého 502, 272 01 Kladno

proti
žalovaným: 1. **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5
2. **Středočeský kraj**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se jakožto cestující, který pravidelně dojíždí z Kladna do Prahy a zpět za účelem výkonu svého povolání, žalobou ze dne 23. 12. 2022 podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v omezení dopravní obslužnosti [omezení níže uvedených linek a vyřazení linek MHD Kladno ze systému Pražské integrované dopravy (dále jen „PID“)] účinný od 1. 9. 2022 na základě aplikace Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje je nezákonný, a to v rozsahu dále konkretizovaném v žalobě, pokud mění stav následujících autobusových linek platný ke dni 31. 8. 2022: (i) linka č. 300 (Praha, Nádraží Veleslavín – Buštěhrad – Kladno, Energie); (ii) linka č. 322 (Praha, Nádraží Veleslavín – Lidice – Kladno – Vinařice – Slaný, aut. nádr.); (iii) linka č. 324 (Praha, Zličín – Kladno – Slaný, Rabasova); (iv) linka č. 330 (Praha, Nádraží Veleslavín – Kladno – Libušín, nám.); (v) linka č. 399 (Praha, Nádraží Veleslavín – Kladno – Libušín – Smečno); (vi) linka č. 565 (Kladno, aut. nádr. – Vinařice – Slaný, aut. nádr.); (vii) linka č. 621 (Kladno, nám. Svobody – Libušín – Smečno); (viii) linka č. 624 (Kladno, nám. Svobody – Dřetovice); (ix) linka č. 629 (Bratronice, Dolní Bezděkov – Kladno – Dřetovice) a (x) linky č. 601 až 611 a 613 až 616 MHD Kladno. Zároveň žalobce požaduje, aby soud žalovanému zakázal, aby v zásahu spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti účinném od 1. 9. 2022 a porušujícím žalobcova práva pokračoval, a zároveň přikázal obnovení rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované žalovaným ve stavu před zásahem spočívajícím v omezení dopravní obslužnosti účinném od 1. 9. 2022.
2. Žalobce namítá nezákonnost výše uvedeného omezení rozsahu zajišťované dopravní obslužnosti (dále jen „sporné změny“) pod úroveň vyžadovanou §§ 2 a 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „zákon o službách v přepravě“) a pod úroveň tzv. (základní) dopravní obslužnosti pro území kraje. Sporné změny jsou zásahem zaměřeným přímo proti žalobci, jakožto i dalším cestujícím, neboť jsou přímým důsledkem reakce proti statutárnímu městu Kladno (dále jen „město Kladno“), které neakceptovalo návrh smlouvy o zajišťování a financování dopravní obslužnosti (dále jen „smlouva o DO“). Sporné změny jsou nezákonným zásahem, jelikož byly učiněny na základě Standardů dopravní obslužnosti Středočeského kraje (dále jen „SDO“), které jsou koncipovány v rozporu s § 2 a § 3 zákona o službách v přepravě a byly přijaty zastupitelstvem Středočeského kraje v rozporu s § 35 odst. 2 písm. f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“). Spornými změnami byla přímo zkrácena práva žalobce, jelikož byla v rozporu s Plánem dopravní obslužnosti Středočeského kraje omezena dopravní obslužnost města Kladno a jeho občanů za situace, kdy kulminovala přepravní poptávka, čímž byla žalobci (a dalším občanům města Kladna) způsobena újma. Přímé zkrácení na právech dovozuje žalobce též z nutnosti vynaložit náklady na cestování linkami PID, ačkoliv na území města Kladna dosud žalobce žádné cestovné hradit nemusel. Žalobce zároveň uvedl, že byl zásah proveden tak, aby co nejvíce postihl občany města Kladna včetně žalobce tím, že některé linky vedené do Prahy byly účelově zkráceny či odpojeny, aby nenavazovaly, další linky byly účelově prodlouženy tak, aby byla cesta do Prahy cestujícím z města co nejvíce zneprjemněna, zároveň došlo ke zhoršení kvality používaných autobusů a k tomu ještě žalovaní vyřazením linek PID z MHD založili cestujícím povinnost hradit za přepravu na území města Kladna, ačkoli ti se na situaci nijak nepodíleli. Žalovaní tak porušili veřejná subjektivní práva žalobce a jeho právo na legitimní očekávání, že veřejná správa bude vykonávána ve prospěch občanů a směřována ke zlepšování jejich životních podmínek a ochrany životního prostředí.

3. Žalobce označil jako osoby zúčastněné na řízení všechny petenty petice nazvané „petice za obnovu frekvence a kvality přímého autobusového spojení Švermova a dalších okrajových částí Kladna s Prahou a Slaným a za plnou integraci Kladna do PID“ a dále označil jako osobu zúčastněnou na řízení město Kladno.
4. Žalobce se dále odkazoval na řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 54 A 77/2022, ve kterém se město Kladno domáhalo žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaným č. 1 těžce ochrany jako žalobce. Žalobce přitom uvedl, ať si soud určí, který ze žalovaných a v jakém rozsahu odpovídá za porušení veřejných subjektivních práv žalobce a osob zúčastněných na řízení.
5. Nezákonný zásah spočívá v omezení zajišťované dopravní obslužnosti nejen na základě SDO nově zaváděných žalovanými, ale i v důsledku jejich svévolného postupu nerespektujícího závaznou právní úpravu takovým způsobem, že SDO přijalo zastupitelstvo Středočeského kraje dne 25. 10. 2021 usnesením č. 015-10/2021/ZK spolu se vzorovou smlouvou o SDO. Rada Středočeského kraje postupně schválila balíky smluv o SDO uzavíraných s vybranými obcemi Středočeského kraje. Město Kladno přitom patřilo mezi obce, které uzavření smlouvy o SDO odmítly akceptovat a chtěly o věci jednat tak, aby byly odstraněny podstatné vady tzv. SDO. Dne 26. 7. 2022 obdrželo město Kladno dopis, kterým mu náměstek hejtmanky Středočeského kraje oznamuje, že vzhledem k neúspěšnému výsledku jednání o zapojení města Kladna do systému SDO dostala Integrovaná doprava Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO: 05792291 (dále jen „IDSK“), která zastupuje Středočeský kraj ve vztazích týkajících se SDO, od žalovaného úkol připravit úpravy linkového vedení a jízdních řádů linek PID v oblasti Kladenska tak, aby zohledňovaly ekonomickou realitu vycházející ze SDO. V návaznosti na to město Kladno obdrželo dne 24. 8. 2022 sdělení od IDSK o změnách autobusových linek od 1. 9. 2022. Podle žalobce tak s účinností ke dni 1. 9. 2022 žalovaný č. 1 přistoupil z pozice správního orgánu k přijetí opatření ve věci zajišťování dopravní obslužnosti, které nemělo formu správního rozhodnutí, ale faktického zásahu učiněného v rozporu se zákonem. Tento zásah byl zaměřen proti žalobci jako občanovi města Kladna a proti ostatním cestujícím a byl přímým důsledkem neakceptování návrhu smlouvy o DO městem Kladno, přestože tuto smlouvu neakceptovaly další „*stovky obcí*“, vůči kterým však nebylo postupováno obdobně. Žalovaní vyvíjeli tlak na zavedení SDO a opakovaně odmítali

návrhy města Kladno na jednání. Spornými změnami realizovali hrozbu omezení dopravní obslužnosti v době návratu dětí do škol a rodičů do zaměstnání a před komunálními volbami tak, aby změny citelně zasáhly plynulost dopravy, a s cílem poškodit vedení města Kladno. Spornými změnami bylo realizováno též vyřazení linek MHD zajišťovaných a hrazených městem Kladno ze systému PID.

6. Podle žalobce § 2 a § 3 zákona o službách v přepravě zcela jasně oddělují kompetence v zajišťování regionální dopravy (a to i po finanční stránce) krajů, které mají povinnost zajišťovat dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, a obcí, které zajišťují dopravní obslužnost ve svém územním obvodu, a to doplňkově nad rámec dopravní obslužnosti území příslušného kraje. Žalovaný však v rozporu s těmito ustanoveními tvrdí, že kompetence v zajišťování regionální dopravy obcí a krajů dle § 3 odst. 2 zákona o službách v přepravě se prolínají, a nenachází v rozdělení kompetencí striktní dělicí čáru. Tento výklad spočívající v „*mísení kompetencí*“ považuje žalobce za nezákonný. Podle § 3 odst. 1 zákona o službách v přepravě a § 35 odst. 2 písm. f) zákona o krajích je kompetencí zastupitelstva kraje stanovit rozsah (základní) dopravní obslužnosti. SDO nicméně nestanovují dopravní obslužnost způsobem, jakým požaduje zákon, nýbrž představují pouze obecný ekonomický model k určení počtu spojů, na němž mají participovat obce. Konkrétní rozsah, v jakém bude dopravní obslužnost na úrovni kraje zajišťována, však ze SDO nevyplývá. Usnesení zastupitelstva, kterým byly SDO schváleny, je tak podle žalobce mimo rozsah zákonem stanovené působnosti zastupitelstva Středočeského kraje. Zároveň nedošlo-li k řádnému nastavení rozsahu (základní) dopravní obslužnosti zákonným způsobem, určité a srozumitelně, činí tato skutečnost všechny navazující akty včetně sporných změn neplatnými a nezákonnými.
7. Rozpor SDO se zákonem spatřuje žalobce v několika skutečnostech. Zaprvé, jelikož na základě § 2 a § 3 zákona o službách v přepravě je kraj povinen zajišťovat plně na své vlastní náklady objednávku dopravních služeb v takovém rozsahu, aby naplňoval definici dopravní obslužnosti, měla by tomuto rozsahu odpovídat minimální dopravní obslužnost dle SDO, na které se obce finančně nepodílejí. Zadruhé, žalobce považuje SDO za netransparentní, pokud jde o východiska pro stanovení standardních a nadstandardních spojů. Na financování nadstandardních spojů se přitom obce mají podílet 75 % z celkově vyčíslené ztráty, což žalobce považuje za rozporné s § 2 zákona o službách v přepravě. Minimální dopravní obslužnost dle SDO nedokáže pokrýt poptávku cestujících na trase Praha – Kladno, a nenaplnuje proto účel a definici dopravní obslužnosti podle § 2 zákona o službách v přepravě. Žalovaný č. 2 tedy neplní svou povinnost zajišťovat dopravní obslužnost. SDO navíc v rámci minimální dopravní obslužnosti připouští, aby při určitém počtu obyvatel nejezdily o víkendech žádné spoje, ačkoliv § 2 zákona o službách v přepravě stanoví, že dopravní obslužností se rozumí „*zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu*“. Žalobce dále napadá rozložení spojů v čase, které nezohledňuje tzv. přepravní špičky a přepravní sedla. Způsob určení podílu obcí na financování považuje žalobce za do budoucna nepředvídatelný a vycházející z chybných dat. Namítá také, že parametry pro určení finanční kompenzace dopravců, u které žalovaný požaduje, aby byla hrazena obcemi, nejsou jasně stanoveny předem, objektivním a transparentním způsobem.
8. Spornými změnami, tedy „*svévolným rušením linek, které patří do zákonného rozsahu dopravní obslužnosti zajišťované právě ze strany kraje*“, žalovaný na město Kladno vynucuje přistoupení k SDO a úhradu příslušného příspěvku, a zneužívá tak svého postavení coby subjektu odpovědného za řádné zajištění „krajské“ dopravní obslužnosti. Právě město Kladno je přitom jedním z měst s vůbec nejvyšším příspěvkem na integraci dopravy převyšujícím částku 12 mil. Kč ročně. Tento rozpočtový výdaj, jehož výše navíc závisí na uvážení žalovaného, podle žalobce svědčí o zásahu do právní sféry města Kladno. Žalobce dále zpochybňuje tvrzení žalovaného, že smlouva o DO je soukromoprávní povahy, jelikož jde podle jeho názoru o smlouvu veřejnoprávní koordinační.
9. Žalobce dále poukázal na to, že město Kladno dne 9. 8. 2022 zaslalo podnět kontrolnímu výboru zastupitelstva Středočeského kraje, které shledalo tento podnět důvodným, a doporučil krajskému zastupitelstvu mj. řádně stanovit a schválit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje,

provést aktualizaci tzv. SDO, ponechat veškeré dopravní spoje v původní podobě, uzavřít se všemi dotčenými městy a obcemi nové smlouvy o zajišťování a financování dopravní obslužnosti, umožnit dotčeným městům a obcím účast na přípravě těchto výběrových řízení a nastavit řádné financování zajištění dopravní obslužnosti.

10. Dále žalobce uvedl, že oblast tzv. pečovatelské správy zakládá veřejná subjektivní práva jejich adresátů, která mohou být ze strany správních orgánů předmětem nezákonného zásahu, resp. správní orgán má odpovídající povinnost k zajištění příslušného plnění. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2018, č. j. 8 As 152/2016-47. Dále poukázal na judikaturu, kterou zdejší soud v řízení vedeném pod sp. zn. 54 A 77/2022 podle žalobce neaplikoval, a to nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2005, č. j. I. ÚS 60/05, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015-43, a ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123.
11. V případě žalobce míří zásah do jeho majetkové sféry (hrazení jízdného v důsledku protiprávního vyřazení linek MHD z PID). Zásah je přitom podle žalobce důsledkem neakceptování návrhu SDO a zároveň město Kladno je jediným dalším subjektem, který je případně oprávněn nahradit spoje zrušené v rámci zásahu. Majetková a morální újma v důsledku zásahu žalovaného č. 2 tak hrozí nejen žalobci, ale též městu Kladno. Újma se přitom projevuje také ve vztahu k občanům přílehlých obcí cestujících do Prahy autobusovými linkami, které jsou trasovány přes město Kladno. V této souvislosti žalobce sdílel odkaz na webové stránky občanů obce Buštěhrad, na kterých evidují tabulku spojů zejména linky č. 300 a zpoždění, případně přeplněnost spojů.

Splnění procesních předpokladů

12. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady věcného projednání žaloby, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není.
13. Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.
14. Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.
15. Podle § 1 odst. 1 zákona o službách v přepravě tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie postup státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou (dále jen „zajišťování dopravní obslužnosti“).
16. 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.
17. Podle § 3 odst. 1 zákona o službách v přepravě stanoví kraje a obce ve své samostatné působnosti rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením.
18. Podle § 4a zákona o službách v přepravě se dopravní plánování provádí prostřednictvím koncepce veřejné dopravy a plánů dopravní obslužnosti území. Cílem dopravního plánování je vytvářet podmínky pro hospodárné, efektivní a účelné zajišťování dopravní obslužnosti a vzájemnou spolupráci státu, krajů a obcí při této činnosti. Plány dopravní obslužnosti území musí být v souladu s koncepcí veřejné dopravy; do souladu s koncepcí veřejné dopravy musí být uvedeny vždy nejpozději do 1 roku ode dne jejího schválení.

19. Posláním správních soudů je chránit veřejná subjektivní práva, eventuálně rozhodovat o dalších věcech, o nichž tak stanoví s. ř. s. Správní soudy tedy nechrání zákonnost jednání veřejné správy v obecné rovině, nejsou pokračovatelem všeobecného dozoru prokuratury. Zároveň je předpokladem pro to, že správní orgány poskytnou ochranu veřejným subjektivním právům jednak zásah do těchto práv ze strany orgánů veřejné správy (nikoli pouhý stav protizákonnosti, který nezasahuje do ničích práv), jednak aktivní se domáhání ochrany proti takové aktivitě či neaktivitě veřejné správy postiženým člověkem (zákon nepřipouští ani tzv. *actio popularis* ve prospěch třetí osoby nebo třetích osob). (K tomu srov. komentářovou literaturu k § 2 s. ř. s. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 3).
20. Žalobce má za to, že jemu a dalším cestujícím svědčí veřejné subjektivní právo na zajištění dopravní obslužnosti, které vyplývá z oblasti tzv. pečovatelské správy.
21. Zdejší soud je ovšem toho názoru, že žalobci nesvědčí veřejné subjektivní právo na zajištění dopravní obslužnosti, není dotčen ve své správní sféře, a proto se jedná o osobu zjevně neoprávněnou k podání návrhu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Zároveň přitom není přípustné podávat žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*), tj. ve prospěch třetích osob – ostatních cestujících nebo případně města Kladno, které žalobce též opakovaně zmiňuje.
22. Soud předně poukazuje na to, že zákon o službách v přepravě vychází z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, v platném znění (dále jen „nařízení o veřejných službách v přepravě“), přičemž účelem tohoto nařízení o veřejných službách v přepravě je definovat, **jak mohou příslušné orgány zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících**, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, tj. **aby byla hospodářská soutěž regulována způsobem, který zajistí transparentnost a fungování veřejných služeb v přepravě cestujících**, a to s ohledem na sociální a environmentální faktory a faktory regionálního rozvoje, nebo i s cílem nabídnout zvláštní tarifní podmínky určitým kategoriím cestujících, například důchodcům, a **odstranit nerovnosti mezi dopravními podniky z různých členských států, které mohou vést k podstatnému narušení hospodářské soutěže** (srov. důvod uvedený v odst. 4 nařízení o veřejných službách v přepravě). Nařízení o veřejných službách v přepravě tak nezakládá veřejná subjektivní práva občanů na zajištění dopravní obslužnosti; účelem nařízení je stanovit pravidla, jakým způsobem mohou příslušné orgány zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, nikoli garantovat určité standardy veřejné přepravy cestujících nebo způsoby, jakými by se mohli cestující těchto standardů domáhat.
23. I z obsahu zákona o službách v přepravě je patrné, že upravuje zejména (formalizovaný) postup při poskytování veřejných služeb pro zajištění dopravní obslužnosti, zejména pak průběh nabídkového řízení, a nikoli práva cestujících. Jedná se tak o právní předpis regulující hospodářskou soutěž, resp. pravidla poskytování veřejné podpory v návaznosti na unijní právo a jeho smyslem ani cílem není založit konkrétní nároky uživatelům veřejné dopravy. Tomu odpovídá i to, že dozor nad dodržováním postupu státu, krajů a obcí při uzavírání smluv při zajišťování dopravní obslužnosti vykonává primárně Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (srov. § 25 odst. 1 zákona o službách v přepravě).
24. Ačkoli je dopravní obslužnost spojená s naplňováním veřejného zájmu, neboť má přispívat k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu, a spadá tak do oblasti tzv. pečovatelské správy, ještě to neznámá, že každý, kdo dopravní obsluhu hodlá využívat, byť i z některého z důvodů uvedených v § 2 zákona o službách v přepravě, má veřejné subjektivní právo na zajištění dopravní obslužnosti, a to navíc v jím preferované podobě. Zákon o službách v přepravě totiž pojem dopravní obslužnosti definuje jen jako společný pojem, k němuž se vztahují pravomoci státu, krajů a obcí a veřejná podpora a smlouvy v souvislosti s ní uzavírané, jež tento zákon řeší. Není nijak rozhodné, za jakým účelem konkrétní osoba dopravní obsluhu využívá (a zda vůbec), tedy zda cestuje do zaměstnání, do školy, či za účelem uspokojení kulturní nebo společenské potřeby, jelikož zákon

o službách v přepravě jí prostě nezakládá právo si takovou dopravní obsluhu nárokovat, a to ani nepřímou. Takové právo by případně bylo nutné odvozovat z jiných právních předpisů, popř. bez ohledu na chybějící zákonnou garanci v souvislosti s ústavně zaručenými právy např. na přístup ke zdravotní péči či ke školnímu vzdělání tam, kde by hrozilo popření samotné podstaty těchto práv, ovšem takto svou žalobu žalobce neformuluje. Samotné ústavní právo na veřejnou dopravu přitom neexistuje.

25. Kromě toho, kraje a obce musí zajistit dopravní obslužnost tak, aby bylo dopravní plánování hospodárné, efektivní a účelné, a současně musí být dopravní obslužnost zajištěna tak, aby přispívala k trvale udržitelnému rozvoji území. Nelze proto zohlednit potřeby každého jednotlivce, který by mohl daný spoj, a to i v souladu s předpokládaným účelem, využít. Podstatné je, aby dopravní obslužnost, tj. síť dopravních spojů (jejich trasy a četnost) přispívala k rozvoji regionu jako celku, tj. aby mohla sloužit za vybraným účelem všem, nikoli jen konkrétním občanům.
26. V rámci organizace dopravní obslužnosti a koordinace poskytování veřejné podpory tak musí obce a kraje zohlednit, aby byla zabezpečena doprava za účelem uvedeným v § 2 zákona o službách v přepravě, ovšem tento účel se projevuje nikoli s ohledem na potřeby každého jednotlivého cestujícího (např. žalobce), ale s ohledem na komplexní potřeby všech osob, které *mohou* dopravní služby v daném regionu využívat. Kraje a obce tak zpravidla musí při dopravním plánování zohlednit například počet obyvatel dané obce, sídlo významného zaměstnavatele nebo obecně i dobu, kdy občané běžně cestují do/ze zaměstnání, do/ze školy, k lékaři apod., zároveň ovšem nelze každému jednotlivému občanovi garantovat, že se dopraví do zaměstnání nebo do školy či k lékaři v jím preferovaný čas a dle jeho potřeb. Zároveň nelze garantovat ani to, že vůbec bude existovat spoj, kterým by se mohl konkrétní občan dopravit do zaměstnání (či kamkoli jinam). Síť spojů musí být sestavena tak, aby z racionálního hlediska bylo možné konstatovat, že například obvyklé časy cest do zaměstnání/školy/k lékaři jsou v dostatečné kapacitě zajištěny. Není tak možné, aby byla dopravní obslužnost hodnocena pouze pohledem jednoho konkrétního cestujícího (z pohledu jím tvrzených zájmů) ani s ohledem na pouze jeden účel (např. cesty do zaměstnání). Pojem trvale udržitelný rozvoj, ke kterému má dopravní obslužnost přispívat, zahrnuje široké spektrum oblastí, u kterých nelze izolovaně posuzovat, zda a v jaké míře trvale udržitelnému rozvoji přispívají. Trvale udržitelný rozvoj tak nebude dosažen pouze tehdy, bude-li zajištěna doprava osob do/ze zaměstnání, ale tehdy, bude-li přiměřeně zajištěna i doprava za dalšími účely. Zároveň je třeba mít na paměti i to, že i zajišťování dopravní obslužnosti může samo o sobě ohrozit trvale udržitelný rozvoj regionu, a to například tehdy, pokud by veškeré finanční prostředky pokrývaly pouze náklady na zajištění dopravní obslužnosti. Pak by sice mohla být doprava zajišťována v neomezené míře, což by poskytovalo možnost občanům kdykoli se dopravit kamkoli v regionu a za jakýmkoli účelem a pro občany by bylo atraktivní v takové lokalitě žít/podnikat), ovšem nebylo by to v souladu s hospodárným, efektivním a účelným dopravním plánováním, a v konečném důsledku by nezbyvaly finanční prostředky na zajištění dalších služeb, které též přispívají udržitelnému rozvoji oblasti; síť dopravních spojů je tedy nezbytné posuzovat vždy v ucelených souvislostech celého regionu (případně i s přesahem na regiony sousední), a nikoli pouze k potřebám jednotlivých občanů nebo jiných cestujících. I proto nelze v souvislosti s dopravní obslužností konstatovat, že by jednotlivec disponoval veřejným subjektivním právem na zajištění hromadné dopravy.
27. Zároveň soud nepřehlédl, že není pravdivé tvrzení žalobce, že je občanem města Kladna. Soud nahlédnutím do informačního systému základních registrů ověřil, že žalobce má od 27. 12. 2010 evidováno trvalé bydliště (v souladu s tím, co uvádí v záhlaví žaloby) na adrese [REDAKCE] a není tak ani občanem města Kladna, ani Středočeského kraje. Zároveň ani žalobce nepředložil nic, čím by prokazoval tvrzení, že hromadnou dopravu ve Středočeském kraji využívá na cestě do zaměstnání. Jelikož ale soud již výše konstatoval, že zákon o službách v přepravě nezakládá veřejné subjektivní právo na dopravní obslužnost jednotlivce, nemělo by na závěr soudu o nepřípustnosti žaloby vliv ani to, pokud by bylo tvrzení žalobce o jeho bydlišti pravdivé anebo

prokázal-li by, že spoje ve Středočeském kraji využívá za účelem dopravy do zaměstnání.

28. V této souvislosti považuje soud za podstatné upozornit na ustanovení § 12 zákona o krajích, které jednak definuje, kdo je občanem kraje, jednak vymezuje práva občanů kraje. Podle tohoto ustanovení je tak občanem kraje fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. Občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má mj. právo volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zákonem, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem, a je-li žádost podepsána nejméně 1 000 občany kraje, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů, dále má právo podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty; orgány kraje je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva, nejdéle do 90 dnů, dále má právo hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Práva podle 12 odst. 2 písm. b) až f) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území kraje nemovitost. Uvedené ustanovení ve spojení se záležitostmi, které spadají do samostatné působnosti kraje/obce, tak odůvodňuje, proč je obecně pozice žalobce v souvislosti se zajišťováním dopravní obslužnosti v regionu slabší oproti pozici občanů kraje (obce).
29. Individuální potřeby žalobce nemohou být samostatně zohledněny při dopravním plánování kraje/obce. Žalobcovy cesty hromadnou dopravou mohou být zohledněny pouze tak, že bude kraj/obec obecně monitorovat vytíženost konkrétních linek, kterými žalobce případně cestuje. Soud má za to, že významněji mohou být zohledněny potřeby a zájmy občanů kraje, u kterých má obec/kraj přehled i o místu bydliště, tj. o počtu obyvatel v dané obci, od kterého může odvíjet předpokládané požadavky na zajištění dopravní obslužnosti. Je třeba poukázat na to, že zajištění dopravní obslužnosti spadá do samostatné působnosti kraje, s čímž úzce souvisí i obecně slabší postavení osob, které nejsou občany kraje/obce. Výkladem *ad absurdum* by totiž jinak bylo možné dovozovat, že by se určité podoby dopravní obslužnosti mohl u soudu domáhat například i občan s trvalým bydlištěm v Brně, který by tvrdil, že občas dojíždí do Kladna jako divák na hokejové zápasy, a tím uspokojuje své kulturní potřeby dle § 2 zákona o službách v přepravě (byť i nepravdivě). Do samostatné působnosti jsou přitom řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v první řadě života obyvatel územních samosprávných celků, jejichž význam tento rámec nepřesahuje a které z toho důvodu právní řád ponechává k relativně samostatnému rozhodování obcí či krajů (srov. komentářovou literaturu HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck. 2016, s. 101). Žalobce tedy není ani občanem Středočeského kraje, u kterých lze předpokládat, že se jich jednání žalovaných dotýká výrazněji, neboť jednání žalovaných (v samostatné působnosti) má především dopadat na občany kraje/obce, ovšem ani v případě těchto občanů nelze dovozovat veřejné subjektivní právo na zajištění dopravní obslužnosti, jehož ochrany by se mohli domáhat u soudu.
30. Soud zároveň konstatuje, že žalobce nadto nemá ani veřejné subjektivní právo na to, aby cestoval hromadnou dopravou zdarma či za zvýhodněnou cenu. Byť je žádoucí a ve veřejném zájmu, aby byla hromadná doprava veřejnosti dostupná, a dokonce aby byla dostupnější, než například prostředky individuální dopravy, tak ze žádného právního předpisu nevyplývá, že by občané daného regionu měli obecně nárok na zajištění bezplatné (zde ovšem spíše paušální platbou hrazené) hromadné dopravy.
31. Ačkoli se občané nemohou u soudu domáhat toho, aby soud upravil poskytování dopravní obslužnosti dle jejich konkrétních požadavků, s ohledem na obsah práv občanů kraje (znovu srov. § 12 zákona o krajích) má soud za to, že mají (stejně jako občané obce) k dispozici nástroje, kterými mohou v konečném důsledku uvedený problém ovlivnit. Z obsahu žaloby je patrné, že nastalá situace je především důsledkem politických sporů ohledně nastavení priorit financování; občané tak mohou svou nespokojenost s řešením daného problému promítnout při obecních i krajských

volbách (ve kterých ovšem žalobce, pokud jde o Středočeský kraj a město Kladno aktuálně hlasovat nemůže). Pokud je názor velké části občanů v rozporu s postupy obce/kraje, mohou také uspořádat místní nebo krajské referendum, jehož výsledek by mohl závazným způsobem určovat obci nebo kraji požadavky na zajištění dopravní obslužnosti.

32. Nakonec soud poukazuje na to, že významná část žaloby obsahuje popis sporů mezi městem Kladno a Středočeským krajem ohledně výkonu samostatné působnosti v oblasti dopravní obslužnosti. K tomu soud poukazuje na to, že tyto vzájemné spory nemohou být předmětem soudního přezkumu v rámci řízení o návrhu žalobce na ochranu před nezákonným zásahem (k tomu srov. i závěry zdejšího soudu uvedené v usnesení ze dne 12. 12. 2022, č. j. 54 A 77/2022-85). Zdejší soud má za to, že vzhledem ke skutečnosti, že není sporu o tom, že zajištění dopravní obslužnosti náleží do samostatné působnosti kraje či obce, je myslitelné, aby se uplatnila ustanovení § 86 a násl. zákona o krajích a § 129 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), která upravují výkon kontroly samostatné působnosti kraje, resp. obce. Kontrolu výkonu samostatné působnosti přitom vykonává Ministerstvo vnitra. Obec a kraj, které se o rozsahu vzájemně se střetávajících kompetencí nemohou shodnout, mohou také případně zahájit kompetenční spor podle § 120 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, tuto možnost ovšem jejich občan nemá.

Závěr rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

33. Vzhledem k výše uvedeným úvahám soud žalobu, jakožto podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou, podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl. Z tohoto důvodu se soud také nezabýval návrhem žalobce na vydání předběžného opatření.
34. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. výrokem II tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla žaloba odmítnuta.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

Kasační stížnost směřující jen proti výroku II tohoto usnesení není přípustná [§ 104 odst. 2 s. ř. s.]

Praha 12. ledna 2023

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Jana Nytrová